



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej

Author: Anna Czyż

Citation style: Czyż Anna. (2008). Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

UNIwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Anna Czyż

**SAMORZĄD TERYTORIALNY W PAŃSTWACH
GRUPY WYSZEHRADZKIEJ**

Praca doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. dr hab. Marka Barańskiego

Katowice 2008

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	6
------------	---

ROZDZIAŁ I

1. Reforma samorządowa jako element przemian ustrojowych w krajach wyszehradzkich.....	16
1.1. Rys historyczny.....	16
a) tradycje samorządu terytorialnego.....	16
b) rady narodowe okresu komunizmu.....	19
1.2. Przemiany ustrojowe w państwach wyszehradzkich.....	24
a) system komunistyczny w Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i jego upadek.....	24
b) modele zmian ustrojowych w państwach komunistycznych.....	28
c) rozwój współpracy Wszehradzkiej (motywy, cele i etapy współpracy).....	38
1.3. Podstawowe założenia i polityczne uwarunkowania reform samorządowych w państwach wyszehradzkich.....	46
a) pierwszy etap reformy.....	46
b) kolejne etapy reform administracyjnych.....	59
1.4. Jednostki samorządu terytorialnego a podział terytorialny kraju.....	77
a) podział zasadniczy (liczba jednostek, ich powierzchnia i liczba mieszkańców).....	77
b) podział pomocniczy.....	109
c) ustrój miast stołecznych w państwach wszehradzkich.....	113
d) podział dla celów statystycznych Unii Europejskiej w państwach wyszehradzkich.....	120

ROZDZIAŁ II

2. Ustrojowe podstawy samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.....	124
2.1. Cechy samorządu terytorialnego.....	124
a) pojęcie samorządu terytorialnego.....	124
b) decentralizacja władzy publicznej.....	131
c) podstawowe zasady demokracji lokalnej (subsidiarność, samodzielność, ochrona sądowa, demokracja przedstawicielska, wolność zrzeszania).....	133

2.2. Modele samorządu terytorialnego.....	135
2.3. Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.....	147
a) konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego.....	147
b) samorząd terytorialny w świetle europejskich rozwiązań- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego.....	157
c) ustawowe podstawy działalności samorządu terytorialnego.....	161
d) akty prawa miejscowego.....	167

ROZDZIAŁ III

3. Miejsce samorządu terytorialnego w administracji publicznej w państwach wyszehradzkich.....	172
3.1. Organy administracji państwowej.....	173
a) centralne.....	173
b) terenowe.....	181
c) nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (organy, formy i środki nadzoru).....	201
3.2. Podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową a samorządową oraz pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.....	206
a) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.....	207
b) zadania z zakresu administracji państwowej zlecone gminie oraz wyższym jednostkom samorządowym (współpraca samorządów-zrzeszenia, porozumienia, stowarzyszenia).....	228
3.3. Sposób finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.....	232
3.3.1. Budżet jednostek samorządowych jako plan dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	236

a) źródła dochodów samorządu gminnego (dochody własne i zewnętrzne).....	236
b) źródła dochodów jednostek wyższego szczebla (dochody własne i zewnętrzne).....	250
c) struktura wydatków jednostek samorządowych.....	261
d) nadzór finansowy nad jednostkami samorządu terytorialnego.....	265

ROZDZIAŁ IV

4. Struktura wewnętrzna gminy w państwach wyszehradzkich.....	269
4.1. Organ stanowiący w gminie.....	269
a) sposób wyboru (system wyborczy, reprezentacja polityczna).....	269
b) tryb działania.....	293
c) organy wewnętrzne.....	297
d) zadania.....	301
e) status prawny radnego.....	306
f) sposób odwołania.....	314
4.2. Organ wykonawczy w gminie.....	317
a) sposób wyboru.....	317
b) sposób odwołania.....	324
c) zadania.....	331
d) wzajemne relacje między organem stanowiącym i wykonawczym.....	336
e) aparat pomocniczy, administracyjny (urzędy, pracownicy samorządowi).....	343
4.3. Bezpośrednie uprawnienia mieszkańców gminy.....	348
a) referendum lokalne.....	348
b) inne formy demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym.....	357

ROZDZIAŁ V

5. Struktura wewnętrzna wyższych jednostek samorządu terytorialnego.....	360
5.1. Organ stanowiący wyższej jednostki samorządu terytorialnego.....	360
a) sposób wyboru (system wyborczy, udział partii politycznych).....	360
b) tryb działania.....	376
c) organy wewnętrzne.....	380
d) zadania.....	383
e) status prawny radnego.....	389
f) sposób odwołania.....	396
5.2. Organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego.....	399
a) sposób wyboru.....	399
b) sposób odwołania.....	404
c) zadania.....	409
d) wzajemne relacje między organem stanowiącym a wykonawczym.....	414
e) aparat administracyjny.....	417
ZAKOŃCZENIE.....	423
BIBLIOGRAFIA.....	430
1. Publikacje zwarte.....	430
2. Artykuły.....	433
3. Akty prawne.....	441
4. Strony internetowe.....	452
5. Spis map.....	456
6. Spis rysunków.....	456
7. Spis tabel.....	457

WSTĘP

*„Rozwój samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym. Jego struktura, uprawnienia, formy organizacji i metody działania są zawsze odbiciem tak narodowych tradycji, jak i zmieniających się stale stosunków społecznych, warunków gospodarczych, możliwości ekonomicznych i technicznych oraz wielu innych czynników wpływających na zachowania i potrzeby społeczne. A ponieważ te elementy zmieniają się, więc i samorząd będzie ewoluował”.*¹

Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowych demokratycznego państwa. Państwo decyduje o jego bycie, kształcie organizacyjnym, zakresie i formach działania, ale jednocześnie gwarantuje mu określony stopień samodzielności w realizowaniu przyznanej części zadań publicznych. Niewątpliwie kraje postkomunistyczne Europy Środkowej po zmianie ustroju jako model obrały demokracje zachodnie i starały się na swój grunt przenieść sprawdzone i utrwalone na Zachodzie podstawowe zasady i instytucje demokratyczne, takie jak prawa człowieka i obywatela, pluralizm polityczny, wolne wybory do parlamentu, Trybunał Konstytucyjny czy samorząd terytorialny².

Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce, Czechach, na Węgrzech i na Słowacji po 1989 roku jest jedną ze zdobyczy transformacji ustrojowej w tych krajach, reforma administracji i struktur lokalnych oraz budowa demokracji lokalnej jest bowiem niezbędnym elementem demokratycznych przeobrażeń. Kraje Grupy Wyszehradzkiej stanęły przed wielką szansą, ale i wyzwaniem. Szansą, gdyż rozwój instytucji samorządu terytorialnego daje możliwość realizacji potrzeb danej wspólnoty przez samą społeczność lokalną,

¹ J. Regulski, *Samorząd w budowie* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 194.

² T. Fricz, *Demokratyzacja, system partyjny i wyborczy na Węgrzech*, [w:] *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990-1998*, pod red. M. Schmidt'a, L. Gy. Tóth'a, Warszawa 2001, s. 105.

wyzwaniem natomiast, gdyż proces budowy demokracji lokalnej wymaga determinacji oraz zaangażowania przez długi okres czasu.

Zasadniczym założeniem reform administracji publicznej okresu transformacji w państwach wyszehradzkich stała się decentralizacja funkcji państwa i rozwój samorządu terytorialnego w tych krajach po okresie istnienia rad narodowych według wzorców radzieckich oraz centralizacji władzy w państwie.

Samorząd terytorialny postrzega się jako ucieleśnienie podstawowych wartości, takich jak wolność (autonomia w działaniu), demokracja (partycypacja), wydajność i efektywność. Katalog cech konstytuujących wspólnotę samorządową jest wspólny dla omawianych krajów i obejmuje następujące elementy, będące atrybutami samorządu terytorialnego:

- 1) nadanie wspólnotom samorządowym statusu korporacji, czyli związku obywateli wyposażonego w osobowość prawną, wykonującego przekazane mu zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- 2) powszechny i obligatoryjny warunek przynależności,
- 3) prawo do zarządzania własnymi sprawami, możliwość organizowania i realizowania procesu zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej poprzez organy wyłaniane w demokratycznych wyborach lub w formie lokalnego referendum,
- 4) prawo do stanowienia prawa na poziomie lokalnym- do wydawania aktów prawa miejscowego w granicach ustawodawstwa ogólnopaństwowego,
- 5) przyznanie wspólnotom samorządowym praw własności i innych praw majątkowych,
- 6) posiadanie własnych źródeł dochodów, uzupełnianych subwencjami i dotacjami przekazywanymi przez administrację państwową,
- 7) podleganie nadzorowi państwa pod kątem legalności działania,
- 8) prawo do współpracy i wolność zrzeszania z podobnymi wspólnotami samorządowymi w kraju i za granicą.

9) objęcie ochroną sądową samodzielności wspólnot samorządowych³.

Samorząd terytorialny można rozpatrywać w wielu wymiarach:

- w wymiarze politycznym jako warunek funkcjonowania demokracji lokalnej,

- w aspekcie prawnym oznacza przekazanie przez państwo części zadań publicznych na rzecz danej społeczności lokalnej, która staje się podmiotem prawa publicznego,

- w wymiarze ekonomicznym postrzegany jest jako podmiot odpowiedzialny za dostarczanie określonych dóbr i usług.

Samorząd terytorialny może być traktowany jako „forma władztwa publicznego, która polega na takim zorganizowaniu określonej zbiorowości, by była ona zdolna do samodzielnego (...) zaspokajania zbiorowych potrzeb i interesów, bezpośrednio lub przez jej przedstawicieli”⁴.

Punktem wyjścia do ukształtowania podstaw instytucji samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich było opracowanie konstytucji. Polska i Węgry- „kraje wynegocjowanych rewolucji”⁵ początkowo zmodyfikowały swoje konstytucje pochodzące z okresu komunizmu (Polska z 1952 r., Węgry z 1949 r.), Czechy i Słowacja opracowały i uchwaliły natomiast nowe konstytucje: Czechy 16 grudnia 1992 r., Słowacja 1 września 1992 r. Zapisy konstytucji wyznaczają w tych państwach podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego:

- 1) zasadę państwa unitarnego,
- 2) zasadę subsydiarności,
- 3) zasadę decentralizacji,
- 4) zasadę samodzielności,
- 5) zasadę demokracji przedstawicielskiej,
- 6) zasadę wolności zrzeszania.

³ A. Ferens, *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, pod red. R. Wiszniowskiego, Wrocław 2005, s. 67-68.

⁴ Ibidem, s. 67.

⁵ A. Wolff-Powęska, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań 1998, s. 135.

Ciekawość i zainteresowanie tematyką samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich jest wynikiem chęci poznania dróg odchodzenia od rozwiązań z przeszłości, kierunków zmian i przyjmowanych rozwiązań. Pozwala to na dokonywanie porównań, wskazanie zasadniczych podobieństw i różnic w odniesieniu do instytucji samorządu terytorialnego. Wybrana za podstawę badawczą metoda porównawcza umożliwiła realizację głównego celu rozprawy, jakim stała się analiza struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz tendencji jego zmian w czterech państwach Europy Środkowej, które na początku lat 90. XX wieku powołały do życia ugrupowanie regionalne początkowo pod nazwą Trójkąt Wszehradzki, a od 1993 roku po rozpadzie Czechosłowacji- Grupa Wszehradzka. Centralnym zagadnieniem pracy jest proces budowy struktury samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich w latach 90. XX wieku i jego ewolucja od momentu jego przywrócenia w wyniku zmian ustrojowych po upadku komunizmu w tej części Europy. Praca ma stanowić próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy powstał w tej części Europy jeden, wspólny model samorządu wyszehradzkiego? Określenie „wszehradzki” pojawiło się w momencie zainicjowania wzajemnej współpracy początkowo przez trzy kraje Europy Środkowej, a następnie po rozpadzie Czechosłowacji objęło ono cztery państwa- Polskę, Węgry, Czechy i Słowację. U podstaw owej współpracy znalazło się przekonanie o potrzebie wykorzystania wspólnych doświadczeń historycznych, podobieństwa kulturowego, gospodarczego, bliskości geograficznej czy wspólnoty interesów, wynikającej z przynależności do tego samego regionu⁶, dla osiągnięcia wspólnego celu, jakim stała się integracja ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Także w odniesieniu do zagadnienia samorządu terytorialnego u podstaw jego przywrócenia na początku lat 90. XX wieku znalazły się podobne warunki wstępne we wszystkich omawianych krajach. Wspólne było doświadczenie centralizmu państwa socjalistycznego, w którym nie było miejsca dla instytucji samorządu terytorialnego, ale wszystkie te

⁶ <http://www.msz.gov.pl/Grupa,Wszehradzka,1728.html>

państwa w momencie załamania się komunizmu mogły odwołać się do własnych tradycji samorządowych przed II wojną światową i przyświecał im wówczas wspólny cel, jakim była budowa demokracji lokalnej w oparciu o standardy europejskie. Podobnie jak współpraca wyszehradzka, także rozwój samorządu terytorialnego przebiegał w tych krajach etapowo. W przypadku Grupy Wyszehradzkiej początkowa wola polityczna i chęć współpracy z czasem ustąpiła miejsca rywalizacji i poczuciu zbędności jej kontynuowania. Spójność Grupy została zachwiana zwłaszcza w latach 1994-1998, jednak po okresie swoistego „uśpienia” doszło do odnowienia współpracy. wzajemne kontakty nabrały tempa, a determinacja czołowych polityków pozwalała znów uwierzyć w celowość istnienia ugrupowania. Wola polityczna i wizje rozwoju państwa stanowiły także punkt odniesienia dla roli i miejsca samorządu terytorialnego w nowych warunkach politycznych, gospodarczych i społecznych. Początkowy entuzjizm związany z upodmiotowieniem społeczności lokalnych, przekazaniem im do realizacji części zadań publicznych na własną odpowiedzialność, umożliwił przeprowadzenie niezbędnych zmian strukturalnych i funkcjonalnych. Jak się okazało był to zaledwie pierwszy poważny krok na drodze do wypracowania spójnego systemu samorządowego – w Polsce i Czechosłowacji zaczął funkcjonować samorząd gminny, na Węgrzech obok gminy jednostką samorządową stało się także województwo. Właściwie od momentu wprowadzenia w życie założeń reformy samorządowej w omawianych krajach trwały dyskusje i prace nad kolejnym etapem reformy. Wśród elit politycznych ścierały się dwie wizje: decentralizacyjna (samorządowa) i centralistyczna starająca się umniejszyć znaczenie samorządu terytorialnego w strukturach władzy i blokować wszelkie inicjatywy na rzecz rozszerzenia uprawnień jednostek samorządowych. Ostatecznie i w Polsce i w Czechach i na Słowacji udało się przeprowadzić drugi etap reformy polegający na ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, na Węgrzech z kolei zmiany przeprowadzone najszybciej, bo już w 1994 roku, oznaczały wzmocnienie roli województw jako wyższych jednostek

samorządowych m.in. poprzez ustanowienie powszechnych i bezpośrednich wyborów do organów stanowiących tej jednostki.

Tezą pracy jest stwierdzenie, iż w państwach wyszehradzkich nie powstał jeden, wspólny, odrębny model samorządu terytorialnego w tej części Europy, nie jest więc uprawnione stosowanie pojęcia „samorząd wyszehradzki”. Wspólne doświadczenia historyczne, podobna sytuacja wyjściowa do wdrażania idei samorządności spowodowały powstanie podobnych warunków dla funkcjonowania wspólnot lokalnych⁷, wydaje się też, że wspólnym kierunkiem rozwoju reform w tych państwach była szeroko pojęta decentralizacja władzy publicznej. Jak się jednak okazało proces decentralizacji, wynikający z wewnętrznych uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych oraz charakteru zmian ustrojowych wpływał na zróżnicowany stopień, zakres i tempo rozwoju samorządu terytorialnego w omawianych krajach oraz widoczne odrębności na poziomie lokalnym. Analiza porównawcza wybranych aspektów systemu samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich, takich jak: szczeble samorządu terytorialnego, wielkość jednostek samorządowych, miejsce samorządu terytorialnego w administracji publicznej, nadzór nad samorządem, zakres zadań i kompetencji jednostek samorządowych, poziom i struktura finansów samorządowych oraz wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządowych nie pozwala na wyodrębnienie wspólnego modelu samorządu wyszehradzkiego, czy wskazanie charakterystycznych cech wyróżniających na tle już istniejących modeli w państwach zachodnich.

Wiodącymi metodami badawczymi⁸, którymi posłużono się w pracy są: metoda porównawcza w ujęciu przedmiotowym oraz metoda systemowa (w celu ukazania całości relacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu administracji publicznej w rozdziale trzecim). Ponadto w pracy wykorzystano podejście historyczne (zastosowane w rozdziale pierwszym dla ukazania tradycji samorządu terytorialnego

⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 54.

⁸ Istnieje wiele różnych podziałów metod. Dla przykładu Klaus von Beyme wyróżnia następujące metody badawcze: podejście historyczne, podejście instytucjonalne, podejście behawioralistyczne, podejście funkcjonalistyczne, podejście racjonalnego wyboru, metodę porównawczą. K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 79-156.

w omawianych krajach oraz ich drogi do odbudowy instytucji samorządu w strukturach władzy), podejście normatywne (analiza norm prawnych w odniesieniu do samorządu terytorialnego w rozdziale drugim), podejście instytucjonalne i funkcjonalne w celu analizy struktury wewnętrznej (organów poszczególnych jednostek samorządowych) oraz funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego (wykorzystane w rozdziale trzecim przy opisie relacji pomiędzy samorządem i administracją państwową oraz w rozdziałach czwartym i piątym, które stanowią analizę organizacji wewnętrznej i zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w omawianych krajach). Biorąc pod uwagę zawartość pracy należy podkreślić jej interdyscyplinarny, politologiczno-prawniczy charakter. Ramy czasowe obejmują głównie okres od roku 1989, kiedy zapoczątkowany został proces przemian ustrojowych w państwach wyszehradzkich, z odniesieniami historycznymi do czasów przed i po II wojnie światowej, aż do końca roku 2007, co wynika z chęci uchwycenia najbardziej aktualnych zmian dotyczących samorządu terytorialnego w krajach będących przedmiotem analizy.

W opracowaniu niniejszego tematu korzystano przede wszystkim ze źródeł literatury politologiczno-prawnej polskiej, anglojęzycznej, czeskiej i słowackiej. Spośród polskich autorów należy wymienić głównie publikacje Andrzeja Antoszewskiego, Marka Barańskiego, Bogdana Dolnickiego, Zbigniewa Leońskiego, Jerzego Regulskiego, Eugeniusza Ruśkowskiego, Pawła Swianiewicza, Eugeniusza Zielińskiego. Autorzy anglojęzyczni to m.in. Ágh Attila, Harald Baldersheim, Horváth Tamás, Michal Illner, Viktor Nižňanský. Podstawę źródłową stanowiły akty prawne (teksty konstytucji krajów wyszehradzkich, ustaw ustrojowych, akty administracyjnego prawa materialnego), artykuły naukowe i prasowe, periodyki naukowe (zwłaszcza „Samorząd Terytorialny”), materiały pozyskane ze źródeł internetowych.

Rozprawa została podzielona na pięć rozdziałów, które mają w założeniu przybliżyć system samorządu terytorialnego w państwach

wyszehradzkich z uwzględnieniem wspomnianych wyżej elementów stanowiących podstawę dla porównań.

W rozdziale pierwszym pracy skoncentrowano się na zagadnieniu reformy samorządowej jako istotnym elemencie przemian ustrojowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Istotnym z punktu widzenia autorki wydaje się być odniesienie historyczne do tradycji samorządu terytorialnego w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech oraz do okresu realnego socjalizmu, który przekreślił dorobek myśli samorządowej w tych krajach, odrzucając samorząd jako instytucję obcą ustrojowo. Następnie autorka koncentruje swoją uwagę na problemie transformacji ustrojowej w omawianych krajach, a także podejmuje próbę scharakteryzowania pojęcia Grupa Wyszehradzka. W rozdziale tym poddane analizie zostanie ponadto zagadnienie podziału terytorialnego w państwach wyszehradzkich.

Rozdział drugi został poświęcony ustrojowym podstawom samorządu terytorialnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Obok źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego, czyli konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i Regionalnego, podstawowych ustaw i aktów prawa miejscowego, w rozdziale omówione zostanie pojęcie samorządu terytorialnego, zasady demokracji lokalnej oraz przybliżone zostaną wybrane modele samorządu terytorialnego w państwach Europy Zachodniej, do których nawiązują rozwiązania prawne przyjęte w krajach wyszehradzkich.

Rozdział trzeci porusza kwestię znaczenia i miejsca samorządu terytorialnego w administracji publicznej w państwach wyszehradzkich. Ważnym z tego punktu widzenia jest więc sposób zorganizowania podmiotów administracji państwowej i relacji z jednostkami samorządu terytorialnego. Chodzi o przedstawienie terytorialnej struktury administracji państwowej w krajach wyszehradzkich, by móc nakreślić całościowy obraz administracji publicznej, w skład której wchodzi administracja państwowa (centralna i terenowa) oraz administracja samorządowa i na niektórych szczeblach funkcjonują one obok siebie. Przedstawione zostanie ponadto zagadnienie nadzoru nad działalnością

jednostek samorządu terytorialnego pod kątem jej zgodności z obowiązującym prawem, organy, formy i środki owego nadzoru.

Ważną kwestią dla istnienia i działania tych dwóch członów administracji publicznej jest podział kompetencji i zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a jednostki administracji państwowej zgodnie z zasadą decentralizacji. W krajach wyszehradzkich właściwa jest zasada rozłączności kompetencyjnej, co oznacza, że dwa podmioty nie mają tych samych uprawnień, zazwyczaj jednak jednostki samorządu terytorialnego wykonują nie tylko zadania własne, ale także zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. Nie istnieje jednak zasada zależności hierarchicznej czy podporządkowania zarówno pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale także pomiędzy jednostkami samorządu a jednostkami administracji państwowej. W myśl zasady subsydiarności podział zadań pomiędzy jednostkami terytorialnymi powinien uwzględniać podstawowy charakter i znaczenie gminy jako najniższego szczebla władzy. Zadania publiczne mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców powinny być wykonywane przez struktury im najbliższe, państwo zaś wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub ich wspólnoty. W rozdziale tym zostanie więc przedstawiony zakres spraw, które przekazano do realizacji gminy oraz wyższych jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach wyszehradzkich jako ich zadania własne, a jakie sprawy pozostały w gestii administracji państwowej i które z tych spraw mają charakter zadań zleconych jednostkom samorządowym. Analiza zapisów ustawowych pozwoli udzielić odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce jest realizowana zasada decentralizacji i czy jest ona realizowana w państwach wyszehradzkich w takim samym stopniu.

Kolejnym punktem rozprawy będzie także sposób finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządowe, pełna decentralizacja oznacza bowiem przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządów nie tylko uprawnień, ale i środków finansowych. Ta część pracy dotyczyć będzie struktury dochodów i wydatków jednostek

samorządu terytorialnego zawartej w budżetach lokalnych jako planach finansowych. Uwzględnione zostaną źródła dochodów poszczególnych jednostek samorządowych z podziałem na dochody własne i zewnętrzne z budżetu państwa oraz pomoc finansowa ze strony Unii Europejskiej w postaci funduszy strukturalnych. Umożliwi to potwierdzenie tezy, iż jednostki samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich nie posiadają rzeczywistej autonomii finansowej, gdyż są nadal silnie zależne od dotacji państwowych, a ponadto przekazane im zostały do wykonania liczne zadania publiczne bez zapewnienia wystarczających środków finansowych na ich realizację. W tym kontekście przedmiotem opracowania będzie także nadzór finansowy nad działalnością jednostek samorządowych, organy i formy kontroli nad lokalnymi finansami oraz procesem zarządzania przyznany majątkiem.

Rozdział czwarty będzie obejmował kilka zagadnień związanych z powołaniem i funkcjonowaniem organów stanowiących i wykonawczych gminy w krajach wyszehradzkich. W kręgu zainteresowania znajdą się takie elementy, jak: sposób wyboru oraz sposób odwołania organów gminy, ich zadania, tryb działania, organy wewnętrzne, status prawny radnego, wzajemne relacje pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym, aparat pomocniczy w postaci urzędu gminy, formy bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji poprzez referendum lokalne, konsultacje czy zgromadzenia mieszkańców, a także polityczna reprezentacja i znaczenie partii politycznych na lokalnej scenie politycznej.

W rozdziale piątym i zarazem ostatnim zawarte zostaną z kolei informacje dotyczące organów stanowiących i wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich. Celem rozdziału będzie przedstawienie nie tylko sposobu kreacji omawianych organów, ale ponadto także ich zadania, sposób działania, odpowiedzialność za realizację powierzonych zadań z możliwością pozbawienia funkcji, aparat administracyjny (urzędy i pracownicy samorządowi) oraz organy wewnętrzne, a także wzajemne relacje pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym.

ROZDZIAŁ I

1. Reforma samorządowa jako element przemian ustrojowych w krajach wyszehradzkich od roku 1990.

1.1. Rys historyczny

a) tradycje samorządu terytorialnego w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku stanowiło podstawę do reformowania państwa po okresie zaborów oraz ujednolicenia struktur i zasad funkcjonowania administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego. Usuwanie różnic pomiędzy rozwiązaniami obowiązującymi w poszczególnych zaborach napotykało wiele trudności. Ogólną koncepcję samorządu terytorialnego zawierała konstytucja marcowa uchwalona 17 marca 1921 roku⁹. Stwierdzała ona, że „Rzeczpospolita opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego przekaze przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa” (art.3). Przewidywała ona ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu województwa, powiatu, gmin wiejskich i miejskich, ale jak się później okazało, utworzenie wojewódzkiego szczebla samorządowego udało się tylko w trzech z 16 województw II Rzeczypospolitej, a mianowicie w śląskim, poznańskim i pomorskim¹⁰. Dopiero ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹¹ określana jako ustawa scaleniowa¹² dała podstawy prawne dla działania samorządu terytorialnego oraz ujednoliciła na terenie całego państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego) takie zagadnienia jak: ustrój samorządu w gminie wiejskiej i miejskiej oraz na szczeblu powiatu, podział organów jednostek samorządowych na stanowiące i kontrolujące oraz wykonawcze, prawo wyborcze, kompetencje poszczególnych organów oraz kwestię nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym¹³. Organami stanowiącymi i kontrolującymi były rady wiejskie i miejskie

⁹ Dz. U. Nr 44, poz. 267.

¹⁰ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 136.

¹¹ Dz. U. Nr 35, poz. 294.

¹² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 54.

¹³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 42-43.

na szczeblu gminnym i rady powiatowe, zaś organem wykonawczym gminy był zarząd (w miastach magistrat), a w powiecie wydział powiatowy. Rady gminne pochodziły z wyborów bezpośrednich, natomiast rady powiatowe były wybierane przez kolegia wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miejskich¹⁴. Gminy wiejskie miały charakter gmin zbiorowych, a w ich skład wchodziły gromady na czele z sołtysem. Organem uchwałodawczym gromady była rada gromadzka lub zebranie mieszkańców gromady. Do zakresu działania tej jednostki, która nie posiadała osobowości publicznoprawnej, jak to miało miejsce w przypadku gmin czy powiatów, należało zarządzanie majątkiem gromadzkim oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła. Pomimo, iż również konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 roku¹⁵ przewidywała utworzenie samorządu terytorialnego na trzech szczeblach podziału terytorialnego, zamierzenia tego nie udało się zrealizować w pełnym zakresie (wyjątek stanowił przykład trzech wspomnianych wyżej województw, gdzie funkcjonowały organy samorządu województwa w postaci sejmiku i wydziału wojewódzkiego)¹⁶.

Po uzyskaniu niepodległości po I wojnie światowej Czechosłowacja, której ziemie wchodziły wcześniej w skład monarchii austro-węgierskiej, stanęła przed podobnymi problemami jak Polska choć w mniejszym zakresie. Na terenie Czech obowiązywał inny ustrój organów terenowych niż na Słowacji, dominowały tam bowiem rozwiązania austriackie, zaś na terenie Słowacji widoczne były wpływy węgierskie (ziemie czeskie znajdujące się pod bezpośrednią władzą Habsburgów dysponowały większą autonomią niż poddana centralizacji Słowacja)¹⁷. Sytuacja ta wymagała więc ujednolicenia administracji terenowej w skali całego kraju. Początkowo obowiązywały regulacje tymczasowe, co wiązało się m.in. z tendencjami do tworzenia rad robotniczych na wzór rad powstałych w sowieckiej Rosji, a także z trudnościami z obsadzeniem stanowisk urzędniczych zwłaszcza na Słowacji, gdyż mieszkający tam Węgrzy odmawiali złożenia przysięgi na wierność nowemu państwu¹⁸. Starano się nawiązać do rozwiązań z czasów po rewolucji 1848 roku, kiedy na mocy cesarskiego postanowienia z 26 czerwca 1849 r. o podstawach nowej organizacji kraju jako jednostki administracyjne zaczęły funkcjonować ziemie, kraje i powiaty¹⁹. Dla ustroju i działania organów terenowych

¹⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 48-49.

¹⁵ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

¹⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...*, s. 46-47.

¹⁷ W. Surážska, J. Bucek, L. Malíkova, P. Danek, *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1997, s. 15.

¹⁸ Z. Leoński, *Problematyka lokalnego zarządu w Czechosłowacji*, Warszawa 1983, s. 4.

¹⁹ *Cisáfské nařízení z 26. června 1849 o základech nové organizace správy*, [w:] K. Schelle, *K formování moderního správního systému*, „Právněhistorické studie” č. 39, s. 174.

w Czechosłowacji podstawowe znaczenie mają dwa akty prawne z 1920 i 1927 roku, które regulowały kwestie podziału terytorialnego oraz organizację administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Pierwsza ze wspomnianych ustaw z 29 lutego 1920 roku o utworzeniu żupańskich i powiatowych urzędów w Republice Czechosłowacji dzieliła kraj na 21 żup (9 czeskich, 6 morawskich, 1 cieszyńska i 6 słowackich), wchodzące w ich skład powiaty oraz miasta i gminy²⁰. Na terenie Czech jednak do 1927 roku pozostawiono podział na ziemie, kraje i gminy (gmin było w 1921 r. 11 417)²¹. Druga ustawa przyjęta 14 czerwca 1927 roku o organizacji politycznej administracji wprowadziła nowy podział terytorialny w Czechosłowacji na cztery ziemie: Czechy, Morawy i Śląsk, Słowację i Ruś Podkarpacką, powiaty, miasta i gminy. W gminach i miastach funkcjonowały tylko organy samorządu terytorialnego pochodzące z wyborów powszechnych, czyli gminne i miejskie przedstawicielstwa, które z kolei wybierały członków organu wykonawczego (rady i starostę), powoływały także swoje komisje. Na szczeblu ziem i powiatów działały pochodzące z wyborów ziemskie i powiatowe przedstawicielstwa, którym przewodniczyli ziemski prezydent i naczelnik powiatu (hejtman) i które wybierały swoje organy wewnętrzne (rady i komisje). Organy te występowały jednocześnie jako organy samorządu terytorialnego oraz administracji państwowej²².

Już w okresie monarchii austro-węgierskiej istniał na Węgrzech podział na województwa, okręgi i gminy. W drugiej połowie XIX wieku województw było 79, liczba okręgów ulegała stopniowemu zmniejszeniu (w 1870 r. było 685 okręgów, a w 1910 r. 504 okręgi), natomiast liczba gmin wzrosła prawie dwukrotnie (w 1870 r. było 22 180 gmin, a w 1910 r. 41 126 gmin)²³. W wyniku rozpadu monarchii austro-węgierskiej po I wojnie światowej Węgry wkroczyły na drogę niezależnego rozwoju państwowego. W swojej historii w roku 1919 kraj ten przeszedł krótki okres istnienia Węgierskiej Republiki Rad, która w terenie oznaczała działalność wojewódzkich, okręgowych, miejskich i wiejskich rad²⁴. Lata 1920-1944 to z kolei okres rządów regenta Miklósa Horthy'ego, kiedy organizację państwa oparto na strukturze trójstopniowej, z podziałem na województwa (od 1923 r. istniało 25 województw oraz stolica Budapeszt)²⁵, okręgi (w 1930 r. 154) oraz miasta i gminy (w 1930 r. 13 301), ale mimo istnienia samorządu, system był bardzo scentralizowany.

²⁰ K. Schelle, *K formování moderního správního systému*, „Právněhistorické studie” č. 39, s. 179.

²¹ M. Illner, *Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie*, „Sociologické studie” 2/2006, s. 17.

²² Z. Leoński, *Problematyka...*, s. 4-5.

²³ M. Keating, J. Hughes, *The Regional Challenge In Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, Bruxelles 2003, s. 49.

²⁴ T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 238.

²⁵ Counties of Hungary 2004-2005.

b) rady narodowe okresu komunizmu

Po II wojnie światowej Czechosłowacja, Węgry i Polska znalazły się w strefie wpływów radzieckich, a władzę w tych krajach przejęły siły komunistyczne, które rozpoczęły budowę państwa socjalistycznego. W Czechosłowacji Komunistyczna Partia Czechosłowacji objęła pełnię władzy w 1948 roku, w tym samym roku (9 maja 1948 r.) została uchwalona nowa konstytucja zapowiadająca przekształcenie Czechosłowacji w państwo socjalistyczne. W 1960 r. przyjęto nową konstytucję, która zmieniła nazwę państwa na Czechosłowacką Republikę Socjalistyczną (CSRS)²⁶, a w dniu 27 października 1968 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę konstytucyjną o Federacji Czechosłowackiej, która weszła w życie 1 stycznia 1969 r. Wyzwolenie Węgier przez wojska radzieckie w 1945 roku stanowiło punkt wyjścia do wprowadzenia w tym kraju reżimu komunistycznego. Po latach walki o władzę (1946-1949) w 1949 roku uchwalono konstytucję Węgierskiej Republiki Ludowej²⁷. Podobnie było w Polsce, w której jako ostatniej, bo w 1952 roku doszło do uchwalenia konstytucji wzorowanej na konstytucji Związku Radzieckiego z 1936 roku. Określała ona, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej²⁸. Jako że podstawową zasadą ustrojową państw socjalistycznych była zasada ludowładztwa („władza w państwie należy do ludu pracującego miast i wsi”), była ona urzeczywistniana poprzez system terenowych organów władzy i administracji państwowej- rady terenowe. Podstawowe polityczne zasady funkcjonowania systemu rad terenowych były wspólne państwom socjalistycznym. Zgodnie z zapisami konstytucji socjalistycznych „rady pochodząc z wyboru działały w imieniu ludu pracującego zgodnie z jego wolą i pod jego kontrolą”²⁹.

Rady narodowe (w Czechosłowacji- *czes. národní výbor*, na Węgrzech- *węg. tanács*, a w Polsce- rada narodowa) tworzyły hierarchiczną piramidę- rada wyższego szczebla miała uprawnienia władcze w stosunku do rad niższego szczebla. Władze lokalne, stanowiąc część scentralizowanej administracji państwowej, nie mogły realizować żadnej własnej polityki rozwoju, w swoim działaniu podporządkowane zostały rządowej władzy centralnej. Jednostkom podziału nie została przyznana osobowość prawna, nie miały więc praw do posiadania własnego majątku, lecz zarządzały jedynie majątkiem państwowym, a ich budżety stanowiły składnik budżetu państwa

²⁶ W. Sokół, *System polityczny Czech*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 225.

²⁷ B. Dziemidok- Olszewska, *System polityczny Węgier*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 579.

²⁸ Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).

²⁹ B. Zawadzka, *System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1985, s. 12.

zatwierdzanego na szczeblu centralnym³⁰, a wykorzystywanie środków finansowych było kontrolowane przez rząd. Na wszystkich szczeblach podziału stosowana była zasada „kierowniczej roli” rządzącej partii komunistycznej, działacze terenowi mogli wywodzić się więc tylko z kręgów partii komunistycznej, podlegając bezpośrednio kierownictwu partii na poziomie centralnym. Z konstytucji Czechosłowacji, Polski i Węgier oraz z ustaw o radach narodowych wynikało, że rady te podejmowały uchwały w najważniejszych sprawach swego terenu, które dotyczyły zarówno mieszkańców, jak i działające na tym terenie instytucje. Rady jako organy przedstawicielskie pełniły nadrzędną rolę wobec innych terenowych organów administracji: komitetów wykonawczych i ich przewodniczących, których powoływały i odwoływały, a także wobec fachowych organów administracji branżowej (wydziałów). W Polsce zamiast kolegialnych komitetów wykonawczych, jak to miało miejsce w Czechosłowacji i na Węgrzech, od roku 1973 istniał jednoosobowy terenowy organ administracji państwowej o kompetencji ogólnej- wojewoda, naczelnik, prezydent miasta (wcześniej organem wykonawczo-zarządzającym rad były prezydium rad narodowych). W wyniku reformy z lat 1972-1973 jednoosobowe organy wykonawcze rad utraciły cechę wybieralności przez radę, wprowadzono zaś ich powoływanie i odwoływanie przez wyższe organy administracyjne (to rozwiązanie odróżniało Polskę od innych państw socjalistycznych)³¹.

Rady narodowe funkcjonowały na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego państw socjalistycznych. W Czechosłowacji po II wojnie światowej powrócono do stanu istniejącego w dniu 29 września 1938 roku tj. podziału na ziemie, powiaty, miasta i gminy. Zerwano z zasadą dualizmu administracji terenowej, pozostawiono pewne rozwiązania charakterystyczne dla dawnego samorządu terytorialnego m.in. możliwość tworzenia związków międzykomunalnych, gminę określano jako samodzielną korporację prawa publicznego. Podział terytorialny w Czechosłowacji uległ zmianie z chwilą uchwalenia ustawy z 21 grudnia 1948 r. o krajowej organizacji³², która znosiła podział na ziemie, a wprowadzała podział terytorialny na 19 krajów (z tego 13 krajów w Czechach), 270 powiatów (w Czechach- 179) oraz 14003 gmin, w okresie następnym zmniejszono ilość krajów, powiatów i gmin (w 1960 r. było 10 krajów- z tego 7 w Czechach i 108 powiatów- z tego 75 w Czechach oraz 11505 gmin). Podstawowe przepisy dotyczące funkcjonowania rad narodowych to ustawa konstytucyjna z 3 marca 1954 r. o radach narodowych, ustawa również z 3 marca 1954 r. o radach narodowych oraz ustawa z 3 marca

³⁰ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 19.

³¹ B. Zawadzka, *System terenowych organów...*, s. 20.

³² Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

1954 r. o wyborach do rad narodowych³³, na podstawie której odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do rad narodowych (uprzednio członków do rad typowały partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Narodowym). Uchwalenie nowej konstytucji Czechosłowacji z 11 lipca 1960 roku wymusiło przyjęcie nowych uregulowań ustawowych, stąd uchwalenie nowej ustawy o radach narodowych z 25 maja 1960 r. i ustawy o wyborach do rad narodowych z 9 kwietnia 1960 r.³⁴, a także ustawy z 9 kwietnia 1960 r. o terytorialnym podziale państwa³⁵. Ustawy te określają rady jako organy władzy i administracji państwowej, nie ma więc mowy o samorządzie terytorialnym³⁶. Do 1990 roku każda z jednostek terytorialnego podziału administracyjnego była zarządzana przez odpowiedni komitet narodowy. Zmiany w statusie rad narodowych wprowadziła ustawa konstytucyjna z 27 października 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej³⁷, w oparciu o którą każda z części federacji przyjęła swoje uregulowania dotyczące rad narodowych³⁸. Miało to wpływ na zmianę podziału terytorialnego w Słowacji- w 1969 roku wprowadzono podział dwustopniowy na powiaty (37) i gminy, ale obowiązywał on tylko do roku 1970, kiedy powrócono do podziału trójstopniowego na kraje, powiaty i gminy³⁹. Nowelizacja ustawy o radach z 1982 roku ustanowiła kategorię tzw. gmin centralnych- taki status nadano gminom o większej liczbie mieszkańców i silniejszym ekonomicznie⁴⁰. Był to efekt kontynuowania procesu komasacji gmin, który w tym okresie nabrał tempa, natomiast liczba gmin malała stopniowo od 1960 roku. Gminy wiejskie w Czechosłowacji, ale także na Węgrzech miały charakter jednowioskowy, co utrudniało władzom komunistycznym sterowanie procesem kolektywizacji rolnictwa, stąd podejmowano akcje mające na celu obniżenie liczby gmin poprzez ich łączenie⁴¹.

W Polsce początkowo po zakończeniu II wojny światowej istniały jeszcze struktury samorządu terytorialnego w oparciu o dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego oraz przepisy z okresu międzywojennego zwłaszcza ustawa z 1933 roku.

³³ Ústavní zákon č. 12 i 13/1954 Sb. o národních výborech.

³⁴ Zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech.

³⁵ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

³⁶ B. Zawadzka, *System terenowych organów...*, s. 7-8.

³⁷ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968. o československé federaci.

³⁸ Zákon Slovenské národní rady č. 72/1969 Sb. o některých opatřeních v organizaci a působnosti národních výborů v Slovenské socialistické republice.

³⁹ Z. Leoński, *Problemy podziału terytorialnego*, [w:] J. Starościak, *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973, s. 167.

⁴⁰ Z. Leoński, *Podział terytorialny europejskich państw socjalistycznych*, [w:] B. Zawadzka, *System terenowych organów władzy i administracji państwowej państw socjalistycznych*, Wrocław 1985, s. 58.

⁴¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 162-163.

Reaktywowanie samorządu przez PKWN oznaczało jednak dokonanie pewnych modyfikacji ustroju polegających na ustanowieniu rad narodowych organami uchwałodawczymi samorządu, które nie pochodziły jednak z wyborów, lecz składały się z przedstawicieli delegowanych przez organy polityczne, gospodarcze i społeczne⁴². Ustawa z 4 lutego 1950 r. o dokonywaniu zmian podziału administracyjnego państwa utrzymała dotychczasowy podział na województwa, powiaty, miasta i gminy (gromady jako jednostki pomocnicze gmin)⁴³. Od momentu uchwalenia ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁴ historia rad narodowych nie mieści się już w ramach historii samorządu terytorialnego, lecz jest to historia administracji państwowej. W latach 1950-1975 istniało 17 województw, do 1956 roku zwiększała się stale liczba powiatów (w 1945 r. było ich 268, w 1954 r. 275, a w 1956 r. aż 321), z kolei gdy w 1954 roku w miejsce 3001 gmin wprowadzono 8789 gromad, ich liczba stale malała (w 1970 r. było ich 4313). W Polsce po II wojnie światowej powrócono początkowo do systemu dużych, wielowioskowych gmin, które tworzone już w okresie międzywojennym, aby następnie zastąpić gminy znacznie mniejszymi jednostkami lokalnymi- gromadami. Pozycję tych jednostek osłabiło odejście od programu przymusowej kolektywizacji rolnictwa i wpłynęło na proces ich łączenia, a następnie w roku 1972 w miejsce gromad utworzono ponownie gminy w liczbie 2365 (powrócono ponownie do koncepcji gmin wielowioskowych)⁴⁵. W wyniku tzw. reformy gierkowskiej z 1975 roku ustanowiono w Polsce podział dwustopniowy na gminę i województwo (powstało 49 województw)⁴⁶ likwidując jednocześnie podział na powiaty. W oparciu o zapisy ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego przyjęto kryteria wyodrębnienia kategorii miasta.

Obszar Węgierskiej Republiki Ludowej dzielił się pod względem administracyjnym na województwa, okręgi, miasta i wsie, przy czym większe miasta mogły być podzielone także na dzielnice⁴⁷. W tym układzie trójstopniowym od roku 1950 funkcjonowało 19 jednostek stopnia najwyższego oraz stolica Budapeszt, 5 miast wydzielonych z województw, 128 jednostek stopnia pośredniego- okręgów, 57 miast wydzielonych z okręgów oraz 3024 jednostek najniższych- gmin⁴⁸.

⁴² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, s. 47-48.

⁴³ Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 407.

⁴⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 130.

⁴⁵ Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312).

⁴⁶ Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91).

⁴⁷ T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 389.

⁴⁸ T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 260.

Liczba gmin ulegała zmianom na przestrzeni lat, a przyczyną łączenia gmin była reorganizacja w sektorze spółdzielni rolniczych⁴⁹. Na mocy ustawy z 1971 r.⁵⁰ wprowadzono na Węgrzech swoiste rozwiązanie w strukturze rad narodowych polegające na tym, że w trójstopniowym podziale administracyjnym na szczeblu najwyższym (wojewódzkim) i najniższym (gminnym) działały rady narodowe, zaś na szczeblu pośrednim (okręgowym)- biura powiatowe, które stanowiły ekspozyturę komitetów wykonawczych rad szczebla wojewódzkiego⁵¹. Ponadto ponieważ gmin w tym okresie było około 3000 w dwóch trzecich z nich ustanowiono wspólne rady i urzędy. Funkcjonowały więc dwa rodzaje gmin- tzw. gminy jednostkowe, które posiadały własne rady oraz gminy zbiorowe ze wspólną radą dla kilku gmin. Trójstopniowy podział terytorialny na gminę, powiat i województwo obowiązywał do 1 stycznia 1984 roku. Od tego momentu zaczął funkcjonować podział dwustopniowy na gminę i województwo (zlikwidowano powiaty- węg. *jaras*, a ich funkcje zostały przeniesione głównie na szczebel gminny), przy czym obok gmin małych- jednowioskowych, występowały gminy zbiorcze, wyodrębniało się także gminy podmiejskie (podporządkowane organom miasta) oraz tzw. wielkie gminy, czyli miejscowości liczące co najmniej 5 tys. mieszkańców⁵². Większe terytorialnie gminy miały przejąć część zadań zlikwidowanych powiatów. W 1989 roku przed zmianami systemu na Węgrzech istniało 19 województw oraz 124 miasta i około 3300 gmin, z których 681 wybierało swoje własne rady, natomiast dla obsługi 2 776 powołano około 700 wspólnych rad i urzędów⁵³.

Wśród cech systemu rad narodowych można wskazać następujące:

- niedemokratyczna natura (organy rad były tworzone poprzez nominacje partyjną, a nie w wyniku prawdziwych wyborów- były bardziej manifestacją politycznej lojalności niż swobodnym wyborem głosujących),
- prawdziwa władza spoczywała w rękach działaczy partii komunistycznej- urzędnicy poszczególnych szczebli podlegali ścisłej kontroli i wykonywali tylko określone instrukcje,
- centralizm- najważniejsze decyzje dotyczące najniższego szczebla hierarchii zapadały na wyższych szczeblach, na poziomie centralnym. Finanse lokalne były częścią budżetu państwowego, co powodowało całkowite uzależnienie od środków finansowych płynących „z góry”,

⁴⁹ E.G Fekete, M. Lados, E. Pfeil, Z. Szoboszlai, *Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, Budapest 2002, s. 68.

⁵⁰ The Third Council Act of 1971.

⁵¹ Z. Leoński, E. Ochendowski, *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1973, s. 71-72.

⁵² Z. Leoński, *Podział terytorialny europejskich państw socjalistycznych...*, s. 73.

⁵³ H. Wollman, T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 93.

- połączenie interesów administracji państwowej w jeden wspólny system wyrażający i realizujący potrzeby klasy pracującej bez możliwości pojawienia się jakiegokolwiek odmienności czy sprzeczności,
- dominacja pionowego układu zależności i centralnie kontrolowanych struktur gospodarki⁵⁴.

Podsumowanie

1. Wszystkie kraje wyszehradzkie posiadają tradycje samorządu terytorialnego sięgające w przeszłość (do czasów monarchii austro- węgierskiej, następnie okresu międzywojennego).
2. Po II wojnie światowej wszystkie kraje wyszehradzkie znalazły się w strefie wpływów radzieckich, co oznaczało przyjęcie scentralizowanego modelu administracji państwowej poprzez system rad narodowych różnego szczebla, w którym nie było miejsca dla samorządu terytorialnego jako instytucji obcej ustrojowo.
3. Przeprowadzane w tych krajach zmiany terytorialne były projektowane na szczeblu centralnym jako narzędzie realizacji różnych koncepcji sterowania gospodarką, uspołecznienia produkcji rolnej oraz adaptacji koncepcji rad narodowych, bez uwzględniania opinii społeczności lokalnych.

1.2. Przemiany ustrojowe w państwach wyszehradzkich

- a) system komunistyczny w Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i jego upadek

Druga wojna światowa umożliwiła Związkowi Radzieckiemu rozszerzenie strefy wpływów w Europie oraz przeniesienie systemu komunistycznego do innych krajów. Ekspansja Armii Radzieckiej w drugiej fazie wojny była konsekwencją zwycięstw w wojnie z Niemcami i oznaczała jej wkroczenie na terytorium Polski w 1944 roku oraz Czechosłowacji i Węgier w roku 1945. W żadnym ze wspomnianych krajów nie było to jednak równoznaczne z ustanowieniem systemu komunistycznego. W Czechosłowacji Komunistyczna Partia Czechosłowacji wygrała wybory parlamentarne w 1945 roku i stała się najsilniejszą partią koalicji rządzącej, w lutym 1948 roku w wyniku zamachu stanu komuniści uzyskali już jednak

⁵⁴ H. Baldersheim, M. Illner, *Local Democracy: The Challenges of Institution-Building*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz, *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Colorado, Oxford 1996, s. 11-12.

dominującą pozycję w strukturach państwowych⁵⁵. W przypadku tego kraju można więc mówić o endogennym charakterze reżimu komunistycznego, zarówno zaś w Polsce, jak i na Węgrzech system miał charakter egzogeny- został narzucony siłą z zewnątrz. Na Węgrzech wprowadzeniu systemu komunistycznego sprzyjał fakt, iż w czasie II wojny światowej państwo to było jednym z sojuszników Niemiec i Związek Radziecki występował w stosunku do niego z pozycji mocarstwa okupacyjnego, wymuszając usunięcie w 1947 roku z rządu polityków niezależnych od partii komunistycznej i powierzając komunistom pełnię władzy w państwie. Polska jako państwo wchodzące w skład zwycięskiej koalicji antyhitlerowskiej miała prawo liczyć na poparcie ze strony mocarstw zachodnich, jak się jednak okazało po wyborach parlamentarnych z roku 1947 nie podjęły one żadnej interwencji w obronie prawa Polski do samostanowienia o swoim losie w obliczu sfałszowania wyników wyborów, a następnie narzucenia systemu komunistycznego. W wyniku wspomnianych procesów w państwach Europy Środkowo-Wschodniej ukształtował się więc po II wojnie światowej system komunistyczny, który oznaczał budowę struktur państwa i stosunków społecznych według wzorców radzieckich oraz pozostawanie w strefie wpływów radzieckich na arenie międzynarodowej. Podstawy tego systemu zawarte zostały w konstytucjach tych krajów przyjętych niedługo po dojściu komunistów do władzy, a w kolejnych latach nowelizowanych dla potrzeb budowy socjalizmu. Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej, która została uchwalona 18 sierpnia 1949 r.⁵⁶, a następnie zmieniona w 1972 roku⁵⁷, określała zasady państwa socjalistycznego, w którym cała władza należy do ludu pracującego, przewodnią rolę przypada partii komunistycznej. w miejsce funkcji prezydenta wprowadzono organ kolegialny, a system terenowych organów władzy państwowej oparty został na zasadzie centralizmu. W Czechosłowacji po II wojnie światowej nową konstytucję przyjęto 9 maja 1948 roku, kolejną dnia 11 lipca 1960 r. upowszechniając w ten sposób typowe dla bloku wschodniego zasady państwa socjalistycznego⁵⁸. Konstytucję Polskiej Republiki Ludowej uchwalono 22 lipca 1952 r.⁵⁹, której pierwotna wersja nawiązywała do rozwiązań konstytucji ZSRR z 1936 roku, wielokrotnie była jednak zmieniana i uzupełniana o zapisy odnoszące się do socjalistycznego charakteru państwa. Nie istniał

⁵⁵ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna, przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 40.

⁵⁶ H. Donath, *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1996, s. 9 (ustawa XX z 1949 o Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej).

⁵⁷ Ibidem, s. 9 (Ustawa I z 1972 r. o zmianie ustawy XX z 1949 r. i jednolitym tekście Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej).

⁵⁸ M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 2000, s. 13, K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 1993, s. 16-18.

⁵⁹ Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232.

jednak jeden model państwa socjalistycznego, pomiędzy poszczególnymi krajami bloku wschodniego zaznaczyły się pewne różnice w funkcjonowaniu systemu komunistycznego. W Polsce w pierwszych latach powojennych podkreślano koncepcję „polskiej drogi do socjalizmu”, następnie po wystąpieniach robotniczych z 1956 roku zaczęto realizować nową politykę, która miała polegać na odrzuceniu terroru, zaprzestaniu kolektywizacji rolnictwa, unormowaniu stosunków z Kościołem katolickim, a więc odejście od modelu stalinowskiego. Owa odmienność pogłębiła się w latach 80. XX wieku m.in. za sprawą masowego ruchu opozycyjnego na czele z „Solidarnością” oraz wydarzeń związanych z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego. Co warto podkreślić, do roku 1989 nie uległ zmianie zasięg terytorialny reżimu komunistycznego, żadne państwo nie wyzwoliło się spod dominacji radzieckiej, żaden też inny kraj europejski nie stał się państwem o ustroju komunistycznym. Nie oznacza to jednak, że próby uniezależnienia się od ZSRR i zmiany systemu politycznego nie były w tych krajach podejmowane. Na Węgrzech i w Czechosłowacji dążenia przebudowy systemu komunistycznego zostały stłumione przez zbrojną interwencję wojsk radzieckich. Węgierskie powstanie narodowe wybuchło 23 października 1956 r., a impulsem do jego rozpoczęcia były wydarzenia w Polsce. Kierownictwo Węgierskiej Partii Pracujących (rozwiązana w trakcie wydarzeń w Budapeszcie, a w jej miejsce powstała Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza) tracąc kontrolę nad sytuacją zwróciło się o pomoc do stacjonującej na terytorium Węgier armii radzieckiej. Interwencja radziecka nastąpiła 4 listopada, a w jej następstwie do władzy doszedł János Kádár. Początkowo odtworzono system komunistyczny w jeszcze bardziej brutalnej postaci, w późniejszym czasie podjęto jednak politykę stopniowej liberalizacji. Okres rządów Kádára określa się mianem „gulaszowego socjalizmu” (takiego określenia w odniesieniu do systemu funkcjonującego na Węgrzech użył po raz pierwszy I sekretarz KC Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Nikita Chruszczow), co miało odzwierciedlać faktyczny stan i charakter ówczesnego państwa węgierskiego, w którym władze w zamian za przyzwolenie społeczne zapewniły względnie wysoki poziom życia obywateli⁶⁰. W Czechosłowacji na początku 1968 roku nastąpiła zmiana na stanowisku pierwszego sekretarza partii komunistycznej, którym został wybrany Aleksander Dubček. Zainicjował on przygotowanie programu reform politycznych i gospodarczych, które miały w zamierzeniach przynieść budowę „socjalizmu z ludzką twarzą”. Zapędy reformatorskie zostały jednak zablokowane przez zbrojną interwencję sił Układu Warszawskiego 21

⁶⁰ B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990-2003*, Warszawa 2003, s. 39.

sierpnia 1968 r., w wyniku której zaprzepaszczone zostały zdobycze „praskiej wiosny”, a Czechosłowacja przez kolejne lata zastygła w systemie komunistycznym. Polacy również nie mogli pogodzić się z istniejącym w ich kraju stanem rzeczy- stąd liczne wystąpienia robotnicze w 1956, 1968, 1970, 1976, 1980-1981 roku. W Polsce oraz na Węgrzech w latach 70. i 80. XX wieku zaczęła się kształtować opozycja antykomunistyczna, w Czechosłowacji natomiast charakter reżimu i represje wobec dysydentów nie pozwoliły na odrodzenie się opozycji w takiej postaci, jak w Polsce czy na Węgrzech. Istotną rolę w procesie demokratyzacji odgrywał też fakt, czy dany kraj miał wcześniej doświadczenia demokratyczne- Polska, Węgry i Czechosłowacja w okresie międzywojennym XX wieku przeżyły krótszy lub dłuższy etap rządów demokratycznych. Za początek procesu demokratyzacji w tych krajach uznaje się moment upadku systemu komunistycznego- w Polsce wskazuje się na obrady Okrągłego Stołu w 1989 r., na Węgrzech odsunięcie ekipy K.Grósza w październiku 1989 r., a w Czechosłowacji wydarzenia z listopada 1989 r., gdzie pod wpływem masowych strajków i demonstracji nastąpiło załamanie struktur poprzedniego systemu⁶¹.

Prawie półwieczna przynależność do tzw. „obozu państw socjalistycznych” wytworzyła swoistą wspólnotę losów, na wiele lat zdeterminowała powiązania gospodarcze, polityczne oraz model życia społecznego w krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Pomimo istnienia pewnych różnic pomiędzy europejskimi państwami komunistycznymi, należy wskazać podstawowe cechy wspólne ich systemu. Jedną z takich cech było przyznanie kierowniczej roli partii komunistycznej, która sprawowała władzę w oparciu o wybory, nie spełniające kryteriów demokratycznych. Administracja państwowa była zorganizowana hierarchicznie na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, realizując decyzje podejmowane na poziomie centralnym. Kolejna cecha wiązała się z funkcjonowaniem gospodarki nakazowo-rozdzielczej czy inaczej gospodarki planowej opartej na dominującej pozycji państwa w gospodarce, którego władze ustalały poziom produkcji oraz ceny poszczególnych produktów i która w rezultacie doprowadziła do sytuacji powstawania niedoborów.

Podsumowanie

1. W okresie po II wojnie światowej Polska, Czechosłowacja i Węgry znalazły się w strefie wpływów radzieckich, co oznaczało

⁶¹ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej- przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1997, s. 15-16.

wprowadzenie systemu komunistycznego w polityce wewnętrznej oraz przynależność do tzw. bloku wschodniego w dwubiegunowym układzie sił w polityce międzynarodowej.

2. We wszystkich omawianych krajach były podejmowane próby zmiany istniejącego stanu rzeczy, które kończyły się interwencją zbrojną, jak to miało miejsce w Czechosłowacji i na Węgrzech lub wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce 13 grudnia 1981 roku.
3. W Polsce i na Węgrzech zwłaszcza w latach 80. XX wieku kształtowała się opozycja antykomunistyczna, w Czechosłowacji natomiast charakter reżimu komunistycznego uniemożliwiał powstawanie ugrupowań opozycyjnych na podobną skalę jak w sąsiednich państwach.

b) modele zmian ustrojowych w państwach komunistycznych

Podstawą analizy i próby generalizacji zmian w państwach wyszehradzkich w ramach transformacji ustrojowej od roku 1990 są następujące założenia:

- 1) istnieje pewna geopolityczna, determinowana historycznie i kulturowo wspólnota państw postkomunistycznych jako część Europy Wschodniej w odróżnieniu od szeroko pojętego „Zachodu”,
- 2) w oparciu o wspólne doświadczenia ery komunizmu w momencie przemian występowały pomiędzy tymi krajami pewne podobieństwa natury politycznej, kulturowej, społecznej,
- 3) wszystkie te kraje po upadku komunizmu wyznaczyły sobie ten sam cel do osiągnięcia- demokracja w wydaniu zachodnim oraz gospodarka wolnorynkowa,
- 4) kraje te w osiągnięciu wspomnianego celu przeszły podobną drogę- musiały spełnić określone wymagania i standardy, by zostać włączonymi do zachodnich struktur integracyjnych⁶².

Zmiany w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zapoczątkowane w latach 1989-1991, określane często mianem „jesieni ludów” (analogicznie do „wiosny ludów” z 1848 r. jako ruchu narodowowyzwoleńczego w Europie), oznaczały koniec dwubiegunowego podziału świata (obie części rozdzielała symbolicznie

⁶² M. Illner, *Devolution of Government In the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy In Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 25.

tzw. „żelazna kurtyna”) oraz triumf idei liberalnej demokracji, która zdaniem F. Fukuyamy miała nie posiadać konkurencji wśród znanych koncepcji ustrojowych (idea „końca historii”)⁶³.

Analizując charakter, zakres i tempo procesów zmiany systemowej nie sposób wyjść od wskazania jego przyczyn, których należy szukać zarówno w wewnętrznych uwarunkowaniach systemu (politycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych, znaczenia i roli aktorów politycznych), jak i w otoczeniu zewnętrznym. Przyczyn upadku systemu komunistycznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej upatruje się m.in. w polityce reform sekretarza generalnego Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego Michaiła Gorbaczowa, wybranego na to stanowisko w marcu 1985 roku, który zainicjował politykę *pieriestrojki* (przebudowy) i *glasnosti* (jawności). Odrzucając doktrynę L. Breżniewa (zwaną także doktryną „ograniczonej suwerenności krajów socjalistycznych”⁶⁴, która w sytuacji ingerencji wrogiej ideologii i zagrożenia interesów wspólnoty socjalistycznej zakładała możliwość podjęcia interwencji w ramach Układu Warszawskiego) Gorbaczow pozwolił na pewną liberalizację polityki wewnętrznej krajów bloku wschodniego i popierał pojawiające się w tych krajach tendencje reformatorskie. Kolejnym czynnikiem, który odegrał istotną rolę w wywołaniu procesów przeobrażeń w państwach komunistycznych był kryzys gospodarczy, będący efektem stosowania założeń gospodarki centralnie planowanej, który pogłębił się w latach 80. XX wieku i doprowadził do niewydolności systemu nakazowo-rozdzielczego w postaci utrzymujących się niedoborów produkcji i w rezultacie do spadku stopy życiowej społeczeństwa. Dopiero załamanie się komunizmu dało impuls do przeobrażeń strukturalnych w gospodarce i przejścia od centralnego zarządzania do wolnego rynku. Transformacja w dziedzinie gospodarki polegająca na przejściu od socjalizmu do kapitalizmu realizowana była przez kraje postkomunistyczne po raz pierwszy, co stanowi specyficzną cechę tego regionu⁶⁵. Elementami transformacji w dziedzinie gospodarki było m.in. wprowadzenie zasad wolnego rynku jako podstawowego regulatora stosunków gospodarczych, przeprowadzenie procesu prywatyzacji własności do tej pory państwowej, ustanowienie podstaw dla swobodnego tworzenia i działania prywatnych przedsiębiorstw, uwolnienie cen czy budowa niezależnego od państwa sektora bankowego⁶⁶.

⁶³ W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej- próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 16.

⁶⁴ K.M. Pudło, *Polska i jej sąsiedzi w procesach historycznych przemian przełomu XX i XXI wieku*, [w:] B.J. Albin, J.M. Kupczak, *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej na drodze przemian*, Wrocław 2004, s. 13.

⁶⁵ Ibidem, s. 19.

⁶⁶ D. Skrzypiński, *Ogólna charakterystyka państw regionu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006, s. 29.

Przyczyn upadku komunizmu można upatrywać także w zmianie klimatu w stosunkach pomiędzy Wschodem i Zachodem i nasileniu się konfrontacji w stosunkach amerykańsko-radzieckich (po dojściu do władzy prezydenta Stanów Zjednoczonych Ronalda Reagana, który nadał nowy wymiar wyścigowi zbrojeń- tzw. „polityka gwiazdnych wojen”, udzielał pomocy rodzącej się w krajach komunistycznych opozycji m.in. „Solidarności” w Polsce)⁶⁷ oraz w zapoczątkowanej za pontyfikatu Jana Pawła II walce kościoła katolickiego z autorytaryzmem (wpływ religii katolickiej i duchowieństwa katolickiego był szczególnie widoczny w Polsce, ale i na Węgrzech, gdzie kler zaangażował się w działalność podziemną, udzielając w ten sposób wsparcia opozycji antykomunistycznej). Wśród czynników natury wewnętrznej należy ponadto wskazać problem legitymizacji systemu komunistycznego- liczne były wystąpienia przeciwko władzy w Polsce (1956, 1968, 1970, 1976, 1980-1981), na Węgrzech (1956 r.) i w Czechosłowacji (1968 r.), zaczęła kształtować się opozycja antykomunistyczna, wspomagana przez państwa zachodnie, co w rezultacie doprowadziło do pojawienia się w łonie elit rządzących skrzydeł reformatorskich (w Czechosłowacji partia komunistyczna podejmowała próby przetrwania nasilając represje wobec przeciwników politycznych). Wydaje się, że w Polsce i na Węgrzech, w przeciwieństwie do pozostałych krajów bloku wschodniego większe znaczenie w procesie przemian odegrał czynnik wewnętrzny- zmiany zostały zapoczątkowane od wewnątrz, niż uwarunkowania egzogenne, które miały raczej charakter drugorzędny⁶⁸.

Na określenie przekształceń systemowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku stosuje się kilka pojęć, takich jak „zmiana systemowa”, „transformacja”, „tranzycja” czy „demokratyzacja”. Zmiana systemowa jest definiowana jako „trwałe i znaczące przekształcenie struktury systemu politycznego, jego funkcji oraz interakcji z otoczeniem”⁶⁹. Wielu autorów terminy transformacja (z łac. *transformatio*- przekształcenie) oraz tranzycja (z łac. *transitio*- przejście) traktuje jako synonimy oznaczające pewien etap procesu zmian systemowych z tą różnicą, że tranzycja odnosi się bardziej do pierwszej i stosunkowo krótkiej fazy zmiany systemowej, obejmującej podejmowanie decyzji o zmianie systemu i tworzenie ogólnych ram funkcjonowania nowego systemu, a transformacja dotyczy długotrwałego procesu instytucjonalizacji nowego systemu⁷⁰. Termin

⁶⁷ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna...*, s. 62-63.

⁶⁸ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej- przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy...*, s. 18-19.

⁶⁹ A. Antoszewski, *Proces i zmiana polityczna*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1999, s. 194.

⁷⁰ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna- przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006, s. 36.

demokracja zawiera w sobie kierunek zmian systemowych, jakim jest budowa systemu demokratycznego.

Samuel P. Huntington potraktował proces zmian dokonujących się w dawnych krajach komunistycznych jako część ogólnego procesu demokracji określanego jako „trzecia fala”. Wyróżnił on „trzy fale demokracji” w XIX i XX wieku- pierwszą w latach 1828-1926, drugą w latach 1943-1962 oraz trzecią rozpoczętą w roku 1974 i trwającą nadal⁷¹. Fale demokracji zdefiniował jako „grupę przemian z niedemokratycznych do demokratycznych systemów politycznych, które nastąpiły w określonym czasie i które były zdecydowanie liczniejsze od następujących w tym samym czasie przemian w przeciwnym kierunku”⁷². Pomiedzy poszczególnymi fazami demokracji miały miejsce fale odwrotu od demokracji- pierwsza w latach 1922-1942, druga w latach 1958-1975. Obok wspomnianych wyżej czynników oddziałujących na przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej wśród uwarunkowań trzeciej fali demokracji według zaproponowanej przez Huntingtona koncepcji wpływ na sytuację państw komunistycznych miały niewątpliwie wydarzenia w innych częściach świata polegające na upadku dyktatur i przejmowaniu wzorów demokratycznych. Swoisty więc „efekt demonstracyjny” czy „efekt lawiny” można uznać za jedną z przyczyn, dla których „trzecia fala demokracji” objęła także europejskie kraje komunistyczne łącznie ze Związkiem Radzieckim.

Jako że nie było jednego modelu państwa socjalistycznego, drogi przejścia do demokracji poszczególnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej były odmienne, zmiany systemu następowały ponadto w zróżnicowanym tempie w poszczególnych krajach. Mając na uwadze doświadczenia upadku systemów komunistycznych w europejskich państwach komunistycznych i w ZSRR wyróżnionych zostało pięć różnych modeli zmian ustrojowych w tych krajach:

- 1) „negocjowana reforma systemu,
- 2) kapitulacja i oddanie władzy,
- 3) rewolucja,
- 4) reforma bez negocjacji,
- 5) rozpad państwa federacyjnego”⁷³.

Spośród państw wyszehradzkich w Polsce i na Węgrzech wybrano drogę negocjowanej reformy- wyjście z systemu komunistycznego dokonało się w wyniku wzajemnych uzgodnień pomiędzy stroną rządową a siłami opozycyjnymi w tych krajach. Czechosłowacja jest przykładem kraju, w którym pod presją okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych nastąpiła kapitulacja władzy bez uprzednich negocjacji z opozycją.

⁷¹ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 16.

⁷² Ibidem, s. 24.

⁷³ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna...*, s. 71.

Czechosłowacka „aksamitna rewolucja” oznaczała odsunięcie od władzy poprzedniej ekipy i stworzenie podstaw do budowy nowego systemu, rozpad federacji nastąpił natomiast parę lat później, nie może być więc traktowany jako jedna z dróg wychodzenia z systemu komunistycznego. We wszystkich tych państwach zmiany miały charakter łagodny, pokojowy, natomiast przebieg procesu przeobrażeń systemowych był determinowany przez różnorodne czynniki, wśród których można wskazać:

- a) „charakter rządzącej elity (reformatorska, konserwatywna),
- b) sytuację gospodarczą, rozumianą jako zakres i głębokość kryzysu społeczno-gospodarczego,
- c) stopień zorganizowania się opozycji, zależny od skali represyjności rządów komunistycznych,
- d) istnienie (bądź nie) tradycji demokratycznej”⁷⁴.

W odniesieniu do państw wyszehradzkich w przypadku Polski i Węgier pojawiła się grupa reformatorów w łonie partii komunistycznych, ważną rolę w erozji poprzedniego systemu odegrała w tych krajach opozycja demokratyczna, dobrze zorganizowana, co wynikało z podjęcia polityki liberalizacyjnej przez ekipę rządzącą, nie tylko w sferze politycznej, ale i gospodarczej. W krajach tych przejście do gospodarki wolnorynkowej ułatwiło rozpoczęcie procesu reform gospodarczych już w latach osiemdziesiątych. Odmienna sytuacja miała miejsce w Czechosłowacji. Tam zmiany przebiegały w szybkim tempie, bez wcześniejszego ich przygotowania, co wynikało głównie z dość represyjnego charakteru rządów komunistów, wśród których u steru utrzymywali się „twardogłowi”, marginalnej roli sił opozycyjnych i braku szerszych prób w reformowaniu gospodarki planowej. Kształt i przebieg transformacji w tych krajach determinowało także po części dziedzictwo przeszłości rozumiane jako tradycje demokratyczne przed okresem dominacji systemu komunistycznego. Wszystkie te kraje przeżyły pewien okres rządów demokratycznych, co w momencie przejścia umożliwiło im odwołanie się do przeszłości, ale także wartości i wzorów ustrojowych w państwach zachodnich o ugruntowanej demokracji. W procesie przeobrażeń dużą rolę odegrała ponadto kultura polityczna społeczeństw i ich sposoby myślenia. Jak się okazało oddziaływanie ponad 40-letnich rządów jednej partii i funkcjonowanie gospodarki planowej wywarło ogromny wpływ na mentalność ludzi, co stało się pewnym utrudnieniem dla ukształtowania się nowych postaw, zapanowania nowych wzorców zachowania, czy zaakceptowania nowych reguł gry w zmienionych warunkach społeczno-politycznych i gospodarczych. Spowodowało to w następstwie zjawisko idealizowania

⁷⁴ J. Wojnicki, *Zróżnicowanie przeobrażeń ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Chałubiński, *Transformacja systemowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, Pułtusk 2006, s. 158.

poprzedniego systemu przez część społeczeństw omawianych krajów, zwłaszcza grupy „przegranych” czy „odrzuconych”, która poniosła koszty transformacji, a nie odczuła korzyści płynących z tego procesu. Grupa ta wyrażając swoją tęsknotę za modelem socjalistycznego państwa opiekuńczego, jednocześnie stała się podatna na różnego rodzaju hasła populistyczne w kolejnych fazach rozwoju kapitalizmu i demokracji⁷⁵.

Analizując sam moment zwrotny ku demokracji i aspekt zachowania ekipy rządzącej badacze problemu wyróżnili dwa podejścia: samoderwanie oraz przełom. Samoderwanie jest charakterystyczne dla Polski i Węgier, w których pojawiła się grupa reformatorów w łonie rządzącej partii komunistycznej i pozwoliła ona na politykę liberalizacji, która z kolei przyczyniła się do pluralizacji życia społecznego i politycznego. W Polsce powstała najsilniejsza w tym regionie opozycja skupiona w NSZZ „Solidarność”, dobrze zorganizowana pod przywództwem Lecha Wałęsy i stanowiąca twór jednolity. Kiedy nurt reformatorski w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej z Wojciechem Jaruzelskim na czele zwyciężył, doszło do porozumienia z „Solidarnością” podczas rozmów Okrągłego Stołu, jako że obie strony wykazały motywację do osiągnięcia kompromisu i w efekcie do stopniowego procesu przeobrażeń politycznych i gospodarczych. Wydarzenia w Polsce inspirowały procesy zachodzące w innych krajach m.in. na Węgrzech. Tam podobnie jak w Polsce reformatorskie skrzydło Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (odsunięto od władzy Jánosa Kádára, a władzę przejęli zwolennicy programu reform m.in. Károly Grósz, Miklós Németh) umożliwiło rozpoczęcie polityki liberalizacji, co przyniosło ożywienie sceny politycznej, na której zaczęły pojawiać się różne partie opozycyjne, takie jak Węgierskie Forum Demokratyczne, Związek Młodych Demokratów, Związek Wolnych Demokratów. Różnica w odniesieniu do Polski polegała z jednej strony na wielości partii opozycyjnych i ich zróżnicowaniu programowym i ideologicznym- w Polsce „Solidarność” pozostawała tworem jednolitym, z drugiej strony ugrupowania na Węgrzech przyjęły postać partii politycznych, a nie jak w Polsce związku zawodowego. Z tego też względu na Węgrzech w pierwszej kolejności odbyły się obrady Okrągłego Stołu Opozycji (marzec 1989 r.), a następnie reprezentanci partii komunistycznej, przedstawiciele opozycji oraz organizacji współpracujących z komunistami podjęli dialog w ramach Trójkątnego Stołu (czerwiec- wrzesień 1989 r.)⁷⁶. Efektem rozmów w obu wspomnianych krajach było w pierwszym etapie

⁷⁵ W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej- próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne...*, s. 21.

⁷⁶ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej- przestanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy...*, s. 20-22.

przeprowadzenie wyborów parlamentarnych (w Polsce w czerwcu 1989 r., na Węgrzech w marcu 1990 r.), a następnie dokonanie niezbędnych zmian w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej, by ostatecznie zerwać więzy komunizmu.

Przełom jako punkt zwrotny ku demokratyzacji jest z kolei charakterystyczny dla Czechosłowacji. W przeciwieństwie do Polski i Węgier w łonie rządzącej partii komunistycznej nie pojawiła się grupa reformatorów, co uniemożliwiało liberalizację i działalność opozycji antykomunistycznej w tym kraju (działacze opozycyjni poddawani byli zastraszaniu i represjom). Ekipie rządzącej nie udało się jednak powstrzymać fali strajków i demonstracji, która objęła swym zasięgiem największe ośrodki miejskie i w rezultacie doprowadziła do zmian na stanowiskach kierowniczych Komunistycznej Partii Czechosłowacji (ustąpili m.in. Gustáv Husák, Ladislav Adamec). Nowe władzy rozpoczęły politykę liberalizacji oraz podjęły negocjacje z przedstawicielami opozycji. Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do Polski i Węgier, w Czechosłowacji siły opozycyjne w postaci Forum Obywatelskiego w Czechach i Społeczeństwa przeciw Przemocy na Słowacji powstały dopiero w trakcie wydarzeń tzw. „aksamitnej rewolucji” w listopadzie 1989 roku, a zmiany dokonały się w bardzo krótkim czasie⁷⁷.

Z kolei S. Huntington pogrupował procesy zmian dokonujące się w ramach szeroko rozumianej demokratyzacji w trzy grupy, które nazwał transformacjami, zastąpieniami i przemieszczeniami⁷⁸. Podstawą wyróżnienia tych grup procesów stał się udział i znaczenie partii komunistycznych oraz opozycji jako źródła demokratyzacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Głównymi uczestnikami omawianych procesów byli z jednej strony- reformatorzy oraz konserwatyści po stronie rządzącej partii komunistycznej, z drugiej strony- umiarkowani demokraci i radykalni ekstremiści po stronie opozycyjnej. To właśnie zaangażowanie i stosunek do zmian przywódców politycznych w tym okresie decydował o typie procesu demokratyzacji. Transformacja oznacza taki typ demokratyzacji, której przewodzą reformatorskie elity rządzące. Dla Huntingtona przykładem transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej były Węgry. Zastąpienie występuje wtedy, gdy tranzycja jest inicjowana przez opozycję, przemieszczenie to z kolei proces, w którym demokratyzacja systemu jest wspólnym dziełem rządu i opozycji, żadna bowiem ze stron nie czuła się na tyle silna, by pokierować wydarzeniami samodzielnie- do tej grupy Huntington zaliczył Polskę i Czechosłowację⁷⁹.

⁷⁷ Ibidem, s. 23-24.

⁷⁸ S.P. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 121.

⁷⁹ Ibidem, s. 156.

Wspólną cechą procesów demokratyzacyjnych w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech był brak przemocy, wydarzenia z przełomu 1989 i 1990 roku w tych krajach przybrały „aksamitny” charakter. Zmiany systemu dokonały się w oparciu o negocjacje i kompromis zawarty pomiędzy zainteresowanymi stronami, a porozumienia we wszystkich trzech krajach wyszehradzkich zawierały decyzje o przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, które oznaczały ostateczny koniec reżimu komunistycznego. W Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech wyniki wyborów przyniosły zwycięstwo sił opozycyjnych, choć wskazuje się, iż w krajach tych zadziałał mechanizm oddawania głosów przeciwko komunistom, a nie za opozycją⁸⁰. Ponadto na początku transformacji Polska, Węgry i Czechosłowacja otrzymały zdecydowanie więcej wsparcia ze strony wspólnoty międzynarodowej niż pozostałe kraje postkomunistyczne. Wpływ na to miały m.in. wcześniejsze doświadczenia liberalizacyjne w wyniku stopniowych reform ekonomicznych w tych krajach (zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech), otwarcie na Zachód, siła opozycyjnych elit kulturalnych i politycznych oraz pragmatyczne i liberalnie nastawione elity komunistyczne (zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech). Doprowadziło to do szybszej i szerszej współpracy z Zachodem, ułatwiło wzajemne kontakty intelektualne oraz napływ zagranicznego kapitału, co stymulowało postępy na drodze zmian politycznych i gospodarczych w omawianych krajach⁸¹.

W procesie zmiany systemowej można wyodrębnić trzy etapy: „1. upadek systemu niedemokratycznego; 2. okres przejściowy (transformacja struktur); 3. pożądane zakończenie, czyli konsolidację systemu demokratycznego”⁸². Erozja systemu komunistycznego została omówiona szczegółowo w poprzedniej części pracy, kolejny etap oznacza podejmowanie decyzji o kształcie instytucjonalnym nowego systemu. Budowanie nowego systemu politycznego w przypadku państw wyszehradzkich oznaczało wprowadzenie demokratycznych zasad, instytucji i mechanizmów, ustanowienie i realizowanie zasady pluralizmu politycznego, respektowanie i gwarantowanie podstawowych praw człowieka i obywatela, rozwój samorządu terytorialnego. W efekcie przeprowadzonego procesu transformacji w państwach wyszehradzkich ukształtował się system polityczny parlamentarno-gabinetowy jako model rządów w ujęciu instytucjonalnym. Dla modelu rządów parlamentarno-gabinetowych konieczne jest spełnienie następujących kryteriów:

⁸⁰ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej- przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy...*, s. 30-31.

⁸¹ G. Ekiert, *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, [w:] *Demokracja w Europie Środkowej, 1989-99. Studia historyczne i porównawcze*, pod red. J. Miklaszewskiej, Kraków 2001, s. 42.

⁸² M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna- przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy...*, Wrocław 2006, s. 54.

- istnienie dualizmu egzekutywy, czyli dwuczłonowej władzy wykonawczej w postaci prezydenta i rządu,

- ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez rząd wyłącznie przed parlamentem (instytucje wotum nieufności i wotum zaufania),

- odpowiedzialność polityczna może przybierać formy odpowiedzialności solidarnej (w odniesieniu do rządu jako całości), a także indywidualnej (w stosunku do poszczególnych członków gabinetu),

- przyznanie władzy wykonawczej uprawnień równoważących uprawnienia parlamentu do pociągania gabinetu do odpowiedzialności politycznej w postaci prawa do rozwiązania parlamentu⁸³.

Na wybór modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w omawianych państwach wpływ miała z jednej strony tradycja parlamentaryzmu (sięgająca czasów monarchii austro-węgierskiej), z drugiej strony kultura polityczna i prawna społeczeństw tych państw. Przyjęty model rządów jest więc konsekwencją „przywiązania do instytucji parlamentu i poszanowania odgrywanej przez niego roli w systemie naczelných organów państwa”⁸⁴.

Konsolidacja demokracji jest zakładanym efektem końcowym zmiany systemowej, uznawanym za najbardziej pożądaną. Pojawia się jednak trudność zarówno z wyznaczeniem dokładnego początku procesu konsolidacji, jak i z określeniem demokracji jako dojrzałej i już skonsolidowanej, istnieją bowiem rozbieżności co do wskazania konkretnych warunków, jakie musi spełniać system, by został zakwalifikowany do grona skonsolidowanych demokracji. Samo przyjęcie reguł demokratycznych w konstytucji, ustanowienie instytucji państwa prawa nie jest warunkiem wystarczającym konsolidacji systemu, nie można więc określić państw wyszehradzkich mianem skonsolidowanych demokracji⁸⁵. Ważnymi elementami, które wpływają na poziom demokracji są m.in. stabilne partie polityczne i system partyjny, demokratyczna kultura polityczna, funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego⁸⁶. Niewątpliwie sukcesem tych państw stało się ich włączenie w integracyjne struktury europejskie, kiedy z dniem 1 maja 2004 r. zostały członkami Unii Europejskiej skupiającej państwa o ugruntowanej demokracji (demokracja w wydaniu

⁸³ S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała, *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 80.

⁸⁴ K. Skotnicki, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała, *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 162.

⁸⁵ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna- przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy...*, Wrocław 2006, s. 61-63.

⁸⁶ K. A. Wojtaszczyk, *Transformacja ustrojowa w krajach Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej*, [w:] *Transformacja ustrojowa państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1996, s. 10.

zachodnioeuropejskim jest efektem wielowiekowego rozwoju historycznego).

Podsumowanie

1. Państwa Europy Środkowej charakteryzowały się tradycją demokratyczną, tradycją własnej państwowości (z wyjątkową pozycją Słowacji), z okresem pewnego załamania instytucji demokracji parlamentarnej i dojścia do władzy reżimów autorytarnych w okresie dwudziestolecia międzywojennego XX wieku (wyjątek stanowi Czechosłowacja, w której system parlamentarny przetrwał) oraz wspólnotą losów po II wojnie światowej polegającą na ustanowieniu systemu komunistycznego w tych krajach.
2. Faza przechodzenia do nowego ustroju przebiegała w podobny sposób zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech, częściowo odmienną drogę przeszła Czechosłowacja, przy czym cel owych zmian miał być dla tych krajów ten sam- budowa państwa demokratycznego i gospodarki rynkowej.
3. W wyniku przeprowadzenia procesów transformacji ustrojowej „we wszystkich krajach regionu zostały utworzone instytucje, które są formalną bazą dla pluralizmu, demokratycznego państwa prawa oraz ochrony praw mniejszości. Nowe konstytucje, ordynacje wyborcze i ustawy o partiach politycznych otworzyły drogę do konkurencyjnego systemu partyjnego i systemu politycznego opartego na podziale władz”⁸⁷.
4. We wszystkich państwach wyszehradzkich przyjęto system rządów parlamentarno-gabinetowych.
5. Początkowo w grupie państw przodujących w procesie postkomunistycznych transformacji w omawianym regionie były Czechy, Polska i Węgry, Słowacja zaś po rozpadzie Czechosłowacji ze względu na rządy Vladimíra Mečiara pozostawała w tyle za drupą wiodących reformatorów. W rezultacie jednak wyborów parlamentarnych z 1998 roku, gdy do władzy doszła ekipa Mikuláša Dzurindy, Słowacja ponownie weszła na drogę reform politycznych i gospodarczych, co w szybkim tempie przyniosło pozytywne rezultaty i z kraju do tej pory krytykowanego za tempo i kształt reform stała się liderem regionu Europy Środkowej.

⁸⁷ K. A. Wojtaszczyk, *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej- próba bilansu*, [w:] T. Godlewski, A. Kosecki, K.A. Wojtaszczyk, *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989-2002. Wybrane problemy*, Bydgoszcz- Pułtusk 2003, s. 13.

c) rozwój współpracy wyszehradzkiej (motywy, cele i etapy współpracy)

Pojęcie Grupa Wyszehradzka pojawiło się jako efekt wspólnej inicjatywy trzech państw Europy Środkowej: Czechosłowacji, Polski i Węgier na początku lat 90. XX wieku. Inspiracją do powstania Trójkąta Wyszehradzkiego (określenie to funkcjonowało do momentu rozpadu Czechosłowacji z dniem 1 stycznia 1993 roku, w późniejszym czasie zaczęto używać nazwy Grupa Wyszehradzka) było przekonanie o potrzebie współpracy w procesie powrotu tych państw do Europy, chęć wypełnienia swoistej „pustki”, jaka pojawiła się w tej części Europy po rozpadzie bloku wschodniego. Współpraca regionalna miała stać się dla tych krajów cennym doświadczeniem na drodze do pełnej integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Motywy utworzenia Grupy wiązały się z jednej strony ze stanowiskiem państw zachodnich, dla których współdziałanie w regionie miało uchronić kraje wyszehradzkie przed destabilizującymi skutkami rozpadu systemu komunistycznego, a z drugiej strony wynikały z podobieństwa losów trzech omawianych państw oraz naturalnej bliskości geograficznej. U progu lat 90. kraje te stanęły w obliczu konieczności określenia swego miejsca na kontynencie europejskim oraz zdefiniowania celów swej polityki zagranicznej, gdyż załamał się ich dotychczasowy system bezpieczeństwa. Decydując się na podjęcie współpracy w regionie kraje wyszehradzkie kierowały się potrzebą uregulowania na nowo stosunków ze Wschodem, poszukiwania gwarancji bezpieczeństwa oraz nawiązania bliższych kontaktów z Zachodem, przede wszystkim z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG, późniejszą Unią Europejską) i Sojuszem Północnoatlantyckim.

Wśród czynników, które pozytywnie wpływały na rozwój współpracy w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego, wymienić można m.in. podobny potencjał i poziom rozwoju gospodarki oraz zaawansowanie przemian gospodarczych i politycznych, powszechność procesów demokratyzacji, bliskość geograficzna, wspólne korzenie cywilizacyjne, podobieństwo najnowszych doświadczeń historycznych (ponad 40 lat wymuszonej współpracy w ramach „wspólnoty państw socjalistycznych”, a następnie etap transformacji ustrojowej po upadku komunizmu), wspólne priorytety w polityce zagranicznej⁸⁸. Jak czytamy na oficjalnej stronie internetowej Grupy „Czechy, Węgry, Polska i Słowacja od zawsze były częścią pewnej wspólnoty o tych samych korzeniach cywilizacyjnych i kulturowych, jak również wartościach religijnych i intelektualnych, które pragną zachowywać i umacniać”⁸⁹.

⁸⁸ A. Kupich, R. Morawiec, *Udział Polski we współpracy regionalnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1993/1994, s. 83.

⁸⁹ www.visegradgroup.eu

Oprócz czynników pozytywnie stymulujących współdziałanie w regionie, należy jednak mieć także na uwadze czynniki oddziaływujące negatywnie lub hamująco na rozwój wzajemnej współpracy. Odnoszą się one głównie do przeszłości i do stosunków pomiędzy poszczególnymi krajami wyszehradzkimi, u podstaw których leżą problemy terytorialne, etniczne, odmienność koncepcji politycznych. Wspomnieć należy o konfliktach na pograniczu węgiersko-słowackim o status mniejszości węgierskiej żyjącej w południowej Słowacji, sporach wokół zapory wodnej na Dunaju, a także rozbieżnościach w odniesieniu do tzw. kwestii sudeckiej-nawiązującej do wydarzeń z przeszłości, czyli wygnania ponad 3 mln Niemców i Węgrów z Czechosłowacji w latach 1945-1946 na podstawie tzw. Dekretów Benesza⁹⁰. Ze względu na realne dysproporcje między Polską a pozostałymi krajami pojawiały się także obawy o zdominowanie współpracy czy narzucanie swojego stanowiska przez Polskę. Przeszkodą były jednak nie tylko dwustronne animozje, ale także przekonanie poszczególnych krajów zwłaszcza Republiki Czeskiej o większych szansach indywidualnych w staraniach o członkostwo w strukturach zachodnioeuropejskich niż w porozumieniu z partnerami⁹¹.

Oficjalne powstanie Trójkąta Wyszehradzkiego ogłoszone zostało dnia 15 lutego 1991 roku przez prezydentów Czechosłowacji i Polski Václava Havla i Lecha Wałęsę oraz premiera Węgier Józsefa Antalla, którzy podpisali wówczas „Deklarację o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej”⁹². Uroczyste podpisanie Deklaracji Wyszehradzkiej miało miejsce w gotyckiej sali zamku w Wyszehradzie, gdzie w 1335 roku odbył się zjazd królów Polski, Czech i Węgier. To odniesienie do przeszłości miało podkreślić historyczny wymiar wydarzenia. Jak czytamy w Deklaracji „podobieństwo sytuacji ukształtowanej w minionych dziesięcioleciach wyznacza trzem państwom zasadnicze zbieżne cele: pełne przywrócenie niezależności państwowej, demokracji i wolności, likwidację wszystkich istniejących społecznych, gospodarczych i duchowych przejawów systemu totalitarnego, budowę demokracji parlamentarnej, nowoczesnego państwa prawa, poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności, stworzenie gospodarki rynkowej, włączenie się w pełnym zakresie w europejski system

⁹⁰ A. Grajewski, *Grupa Wyszehradzka- narodziny i zmierzch*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 32, s. 22-23.

⁹¹ E. Stadtmüller, *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1998, s. 209.

⁹² Tekst Deklaracji na stronie www.visegradgroup.eu

polityczny i gospodarczy oraz system bezpieczeństwa i prawodawstwa”⁹³.

Szczególny nacisk położono w dokumencie na kwestię integracji europejskiej i euroatlantyckiej, uznając za podstawowy cel działania Grupy pełne członkostwo w Unii Europejskiej i NATO. Sygnatariusze Deklaracji jednoznacznie rozumieli współpracę wyszehradzką jako etap przygotowania do wejścia w zachodnie struktury integracyjne, a ponadto podkreślali, że współpraca ta nie jest skierowana przeciwko interesom innych państw, nie tworzy nowych podziałów, lecz jest wyrazem dążenia do stworzenia nowej, zjednoczonej Europy⁹⁴.

Podczas spotkania przywódców państw wyszehradzkich w Krakowie (5 października 1991 r.) ustalono, że wzajemna współpraca obejmie takie sfery, jak polityka zagraniczna, gospodarka, transport, ochrona środowiska i nauka, a podpisana wówczas tzw. Deklaracja Krakowska dała podstawy do powołania do życia z dniem 1 marca 1993 roku Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (umowa o CEFTA została podpisana 21 grudnia 1992 r. w Krakowie). W ramach tej struktury Polska, Czechy, Słowacja i Węgry, a w późniejszym czasie także i inne państwa regionu (m.in. Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Chorwacja) dokonywały stopniowej liberalizacji handlu na wybrane towary, znosząc istniejące bariery i ograniczenia we wzajemnej wymianie handlowej⁹⁵.

Początkowo współpraca wyszehradzka realizowana była na podstawie wzajemnych ustaleń zapadających podczas spotkań szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i przedstawicieli innych resortów. Do usprawnienia współpracy przyczyniło się dopiero ustanowienie rotacyjnej rocznej prezydencji Grupy. Każdą prezydencję kończy co roku w czerwcu szczyt prezydentów państw wyszehradzkich, na którym następuje podsumowanie działania Grupy oraz wyznaczenie nowych celów i zadań. Grupa nie posiada bowiem formalnej struktury kierującej na bieżąco jej pracami, a jedyną jej stałą instytucją pozostaje Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki⁹⁶ z siedzibą w Bratysławie, który rozpoczął swoją działalność w 2000 roku. Dysponuje on własnym budżetem, z którego finansowane są wspólne przedsięwzięcia w dziedzinie kultury, edukacji, wymiany młodzieży (program stypendialny dla obywateli V4)⁹⁷.

Stosunek państw wyszehradzkich wobec idei wzajemnej współpracy od samego początku był bardzo zróżnicowany. Elity polityczne tych państw postrzegały samo istnienie Trójkąta, a potem

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ B. Góralczyk, *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 1999, s. 5.

⁹⁵ www.cefta.org

⁹⁶ www.visegradfund.org

⁹⁷ www.msz.gov.pl

Grupy, wypływające stąd korzyści i zagrożenia przez pryzmat własnych interesów narodowych. O podjęciu współpracy w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego zdecydowały przede wszystkim przesłanki polityczne, dlatego też płaszczyzna polityczna była od początku jedynym liczącym się obszarem współpracy wyszehradzkiej. W latach 1991-1992 szła ona w dwóch kierunkach. Pierwszy wynikał z potrzeby konsultacji i uzgodnień, by stworzyć wspólny front wobec Związku Radzieckiego, ważył się bowiem los Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Drugi kierunek współpracy był związany z koniecznością koordynowania zabiegów o przynależność do zachodnich struktur integracyjnych⁹⁸. W tym okresie współpraca polityczna państw Trójkąta przyniosła wymierne rezultaty- rozwiązaniu uległo RWPG (28 czerwca 1991 r.) oraz Układ Warszawski (1 lipca 1991 r.), wojska radzieckie stacjonujące w Czechosłowacji i na Węgrzech opuściły terytoria tych państw, rozpoczęło się także ich wycofywanie z Polski (zakończone we wrześniu 1993 r.), a w grudniu 1991 r. nastąpił rozpad Związku Radzieckiego. Państwa wyszehradzkie zawarły ponadto w tym czasie Układy Europejskie, które potwierdzały ich stowarzyszenie z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. W późniejszym okresie pojawiały się obawy, artykułowane głównie przez polityków czeskich m.in. premiera Czech Václava Klause, że ściślejsze związki w ramach ugrupowania mogą opóźnić bądź utrudnić proces integracji europejskiej. W efekcie państwa wyszehradzkie zaczęły w większym stopniu ze sobą rywalizować, co rozbijało spójność Grupy i rodziło przekonanie, iż kontynuowanie tej współpracy jest zbędne. Powodem załamania współpracy wyszehradzkiej była także oferta Sojuszu Północnoatlantyckiego w postaci programu Partnerstwo dla Pokoju. Na jego podstawie państwa zainteresowane przyszłym członkostwem w NATO podpisywały indywidualne programy współpracy, co eliminowało potrzebę wspólnych starań o przynależność do Sojuszu. W latach 1994-1998 współpraca wyszehradzka przeszła w stan „uśpienia”, na co wpływ miała także postawa ówczesnego rządu Słowacji z Vladimírem Mečiarom na czele, który oddalał się w swych poglądach na zasadnicze kwestie polityki zagranicznej od swoich partnerów z Grupy. To spowodowało, iż Słowacja jako jedyna spośród „czwórki wyszehradzkiej” nie weszła do Sojuszu Północnoatlantyckiego w marcu 1999 roku, a dopiero w marcu 2004 roku (12 marca 1999 r. Polska, Czechy i Węgry stały się pełnoprawnymi członkami NATO). Faktyczny brak regionalnej współpracy politycznej od 1994 roku rekompensowała w pewnym stopniu współpraca gospodarcza w ramach CEFTA. Do rewitalizacji Grupy doszło w roku 1999, a przyczyniło się do tego niewątpliwie zwycięstwo sił demokratycznych w wyborach

⁹⁸ P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka*, Toruń 1995, s. 16.

parlamentarnych na Słowacji we wrześniu 1998 roku. Nowy rząd Mikuláša Dzurindy zadeklarował wolę wznowienia współpracy wyszehradzkiej, co spotkało się z pozytywną reakcją ze strony pozostałych członków Grupy. Spotkanie reaktywujące Grupę Wyszehradzką odbyło się w maju 1999 roku w Bratysławie i zakończyło się podpisaniem wspólnego dokumentu „Treść współpracy wyszehradzkiej”, który określił główne dziedziny współdziałania czterech państw. Były to: polityka zagraniczna i wewnętrzna, edukacja, kultura, sport, społeczeństwo, nauka i technika, ochrona środowiska, infrastruktura i współpraca transgraniczna. Celem działania Grupy pozostało wejście do Unii Europejskiej, pomoc Słowacji w osiągnięciu członkostwa w NATO oraz rozwijanie wzajemnych kontaktów⁹⁹. Mimo przejściowych problemów kraje wyszehradzkie kontynuowały współpracę i ostatecznie po spełnieniu wszystkich kryteriów i warunków akcesji oraz dostosowaniu prawa do standardów europejskich z dniem 1 maja 2004 roku stały się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej (wcześniej 29 marca 2004 r. Słowacja została przyjęta do NATO).

Po tym wydarzeniu niektórzy przepowiadali koniec idei Wyszehradu, gdyż podstawowe cele współpracy zostały osiągnięte – rozszerzenie Unii Europejskiej i NATO stało się faktem i odtąd kraje wyszehradzkie mogą współdecydować o losach Europy. Aby zachować oraz promować przekazywanie wartości w dziedzinie kultury, edukacji, nauki, a także wzmacniać stabilność w regionie, przywódcy „czwórki wyszehradzkiej” na szczycie w Kroměříž w maju 2004 roku wyrazili chęć podtrzymania i dalszego rozwijania współpracy w dotychczasowej formule Grupy. W przyjętej wówczas nowej Deklaracji Wyszehradzkiej, która zastąpiła pierwotną Deklarację z 1991 roku wyznaczono nowe cele i zadania, a wśród nich wzajemne konsultacje co do najważniejszych kwestii pojawiających się na forum Unii Europejskiej i NATO, wspólne przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska, infrastruktury, turystyki, kultury i edukacji. Dużą rolę i znaczenie w realizacji przyjętych celów i szerzeniu idei Wyszehradu przypisano Międzynarodowemu Funduszowi Wyszehradzkiemu, który poprzez programy stypendialne oraz przyznawanie małych i dużych grantów finansuje wspólne projekty kulturalne, edukacyjne, transgraniczne, takie jak: festiwale, imprezy edukacyjne, szkoły letnie, wymianę młodzieży, publikacje naukowe, konferencje naukowe, badania naukowe, targi turystyczne, przewodniki turystyczne. Pomoc finansową otrzymują projekty współorganizowane przez obywateli krajów wyszehradzkich zgodnie z priorytetami Funduszu, jakimi są rozwijanie

⁹⁹ P. Ukielski, *Współpraca regionalna w Europie Środkowej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2000, s. 70.

tożsamości regionalnej Grupy Wyszehradzkiej, zwiększanie wiedzy społeczeństw tych krajów o sobie nawzajem oraz o funkcjonowaniu Grupy. Stanowi ona dogodną formę wymiany poglądów, doświadczeń, rozwiązywania pojawiających się problemów, ponadto może być łącznikiem pomiędzy Unią Europejską a krajami poradzieckimi, głównie Ukrainą, odzwierciedla wysiłki państw regionu Europy Środkowej do współdziałania w wielu dziedzinach dla wspólnego dobra.

Podsumowując współpracę wyszehradzką można wyróżnić następujące etapy jej rozwoju:

- 1) lata 1991-1993 (rozwój współpracy politycznej),
- 2) lata 1994-1998 („uśpienie” współpracy politycznej, działalność CEFTA),
- 3) lata 1999-2004 (rewitalizacja współpracy politycznej),
- 4) od roku 2004- do chwili obecnej (zmiana priorytetów współpracy po osiągnięciu głównych celów politycznych współpracy, czyli członkostwa w Unii Europejskiej i NATO).

Inne formy współpracy

Kraje wyszehradzkie prowadzą współpracę w zakresie administracji publicznej, która polega na organizowaniu wzajemnych konsultacji w odniesieniu do problemu sprawnego funkcjonowania administracji, wymianie doświadczeń i planów reform administracyjnych. Oficjalnie współdziałanie w tej dziedzinie zostało zainicjowane podczas wspólnego spotkania przedstawicieli ministerstw spraw wewnętrznych ze wszystkich krajów wyszehradzkich w 1999 roku w Donovaly na Słowacji. Podjęto wówczas decyzje o powołaniu trzech grup roboczych w sprawach zakresu i podziału zadań publicznych w obrębie administracji publicznej, możliwości prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej w ramach administracji publicznej oraz przygotowania i szkolenia odpowiedniej kadry urzędniczej jako pracowników służby cywilnej lub pracowników samorządowych¹⁰⁰. W następnych latach organizowano spotkania w różnych krajach „czwórki Wyszehradzkiej” i były one poświęcone głównie wymianie doświadczeń w zakresie założeń kolejnych etapów reform administracyjnych w tych krajach zwłaszcza co do utworzenia wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Czechach i na Słowacji, a także perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej i wykorzystania szans,

¹⁰⁰ *Public Administration Reform in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2002, s. 36.

które niesie za sobą owe członkostwo dla administracji publicznej i możliwości realizacji polityki regionalnej.

Formą współpracy transgranicznej¹⁰¹ państw wyszehradzkich są tworzone przez jednostki samorządowe tych krajów euroregiony, w powstawaniu których uczestniczą przedstawiciele lokalnych i regionalnych władz samorządowych Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji oraz Węgier. „Euroregion jest porozumieniem między jednostkami terytorialnymi i ich stowarzyszeniami w krajach sąsiadujących”¹⁰². Powstaje z chwilą podpisania umowy i może powoływać własne organy, w skład których wchodzi reprezentanci władz samorządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych, działający w imieniu jednostek członkowskich. Euroregiony są przykładem działań na rzecz znoszenia granic, podziałów poprzez integrowanie ze sobą władz i mieszkańców terenów przygranicznych. Przyczyniają się one do osłabiania antagonizmów etnicznych czy eliminowania wyobrażeń stereotypowych o poszczególnych nacjach¹⁰³.

Spośród euroregionów, w skład których wchodzi regiony państw wyszehradzkich wymienić należy następujące:

- 1) Euroregion Nysa (1991, Polska/Niemcy/Czechy)¹⁰⁴,
- 2) Euroregion Karpacki (1993, Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry, Rumunia)¹⁰⁵,
- 3) Euroregion Tatry (1994, Polska/Słowacja)¹⁰⁶,
- 4) Euroregion Glacensis (1996, Polska/Czechy)¹⁰⁷,
- 5) Euroregion Pradziad (1997, Polska/Czechy)¹⁰⁸,
- 6) Euroregion Śląsk Cieszyński (1998, Polska/Czechy)¹⁰⁹,
- 7) Euroregion Silesia (1999, Polska/Czechy)¹¹⁰,
- 8) Euroregion Beskidy (2000, Polska/Czechy/Słowacja)¹¹¹,
- 9) Euroregion Białe Karpaty (2000, Czechy/Słowacja)¹¹²,
- 10) Euroregion Ister- Granum (Słowacja, Węgry)¹¹³.

¹⁰¹ Działalność tą regulują konwencje odpowiednich struktur międzynarodowych - Rady Europy i UE: *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* (tzw. *Konwencja Madrycka* z 21 maja 1980 r.), *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*. Ciałem koordynującym działalność euroregionów w Unii jest Komitet Regionów UE.

¹⁰² T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 287.

¹⁰³ K.M. Pudło, *Polska i jej Sąsiedzi w procesie historycznych przemian przełomu XX i XXI wieku*, W: B.J. Albin, J.M. Kupczak, *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej na drodze przemian*, Wrocław 2004, s. 37.

¹⁰⁴ www.euroregion-nysa.pl , www.euroregion-nisa.cz , www.euroregion-neisse.de

¹⁰⁵ www.karpacki.pl ,

¹⁰⁶ www.euroregion-tatry.pl , www.euroregion-tatry.sk

¹⁰⁷ www.euroregion-glacensis.ng.pl , www.euro-glacensis.cz

¹⁰⁸ www.euopradziad.pl

¹⁰⁹ www.euroregion.olza.pl

¹¹⁰ www.euroregion-silesia.pl , www.euroregion-silesia.cz

¹¹¹ www.euroregion-beskydy.pl , www.euroregion-beskydy.cz , www.beskydy.sk

¹¹² www.euroregion-bile-karpaty.cz, www.erbbk.sk/

¹¹³ <http://www.istergranum.hu>

- 11) Euroregion Pomoraví- Záhorie- Weinviertel (Dolina Morawy) (Austria, Czechy, Słowacja)¹¹⁴,
- 12) Euroregion Podunajský trojspoľok (Słowacja, Węgry)¹¹⁵,
- 13) Euroregion Váh-Dunaj-Ipeľ (Słowacja, Węgry)¹¹⁶,
- 14) Euroregion Ipeľ-İpoly (Słowacja, Węgry)¹¹⁷,
- 15) Euroregion Neogradiensis (Słowacja, Węgry)¹¹⁸,
- 16) Euroregion Slaná-Rimava (Słowacja, Węgry)¹¹⁹,
- 17) Euroregion Kras (Słowacja, Węgry)¹²⁰.

Podsumowanie

1. Grupa Wyszehradzka była ważnym forum współpracy Polski, Czechosłowacji i Węgier w początkach lat 90. XX wieku.
2. Znaczenie Grupy jako ugrupowania regionalnego zmalało ze względu na różne podejścia jej członków do kwestii potrzeby rozwijania dalszej współpracy, jej celów i formy zwłaszcza po wejściu tych krajów do Unii Europejskiej i NATO.
3. Jako że główne cele działania Grupy zostały osiągnięte – członkostwo w Unii Europejskiej i NATO, obecnie współpraca rozwija się raczej w dziedzinie kultury, infrastruktury, wymiany młodzieży niż w sferze politycznej, na co mają wpływ stanowiska poszczególnych partii politycznych będących w danym momencie u władzy.
4. Jediną strukturą organizacyjną Grupy jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie.
5. Podejmowane były i nadal są wzajemne konsultacje w odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej w tych krajach i pozycji oraz roli samorządu terytorialnego.

¹¹⁴ www.rzzahorie.sk

¹¹⁵ <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-06.shtm>

¹¹⁶ <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-07.shtm>

¹¹⁷ <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-08.shtm>

¹¹⁸ www.euroregion-neogradiensis.sk

¹¹⁹ www.euroregion-slana-rimava.sk

¹²⁰ www.eurokras.sk

1.3. Podstawowe założenia i polityczne uwarunkowania reform samorządowych w państwach wszechradzkich

a) pierwszy etap reformy

W wyniku tzw. „Jesieni Ludów” poszczególne państwa Europy Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. XX wieku weszły na drogę przemian ustrojowych. Rozpad bloku wschodniego umożliwił tym krajom przejście od socjalizmu do demokracji, co oznaczało przeprowadzenie głębokich zmian politycznych, społecznych i gospodarczych. Realizacja reform ustrojowych była przedsięwzięciem bardzo złożonym, wymagającym podjęcia działań w trzech ważnych płaszczyznach:

- legislacyjnej, gdyż reforma dotyczyła zmiany ustroju prawnego,
- instytucjonalnej- należało przebudować istniejące struktury administracyjne i gospodarcze,
- społecznej- konieczne było przygotowanie społeczeństwa do nowych warunków.

Eugeniusz Zieliński wyróżnił natomiast następujące kierunki zmian w procesie przeobrażeń ustrojowych z początku lat 90. XX wieku w regionie Europy Środkowo-Wschodniej:

- 1) „od władzy autorytarnej do demokratycznej,
- 2) od partii monopolistycznej do wielopartyjności,
- 3) od nomenklatury partyjnej do pluralistycznej elity politycznej,
- 4) od nominacji do wybieralności naczelnych władz państwa,
- 5) od władzy komitetów partyjnych do rządów gabinetów ministrów,
- 6) od monopolu władzy administracyjnej do samorządu terytorialnego”¹²¹.

Ralf Dahrendorf w 1990 roku wyróżnił trzy podstawowe składniki postkomunistycznej transformacji: reforma konstytucyjna, reforma ekonomiczna i pojawienie się społeczeństwa obywatelskiego. Pierwszy element mógł zostać zrealizowany stosunkowo szybko i reforma polityczna miała być dziełem przede wszystkim polityków i prawników. Zdecydowanie więcej czasu pochłoniąć miała reforma gospodarki jako proces znacznie trudniejszy do przeprowadzenia, na którego efekty

¹²¹ E. Zieliński, *Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych*, [w:] E. Zieliński, *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1993, s. 8.

trzeba było poczekać. Najtrudniejszym i wymagającym najwięcej czasu elementem miał być trzeci proces- budowa społeczeństwa obywatelskiego głównie ze względu na konieczność zmiany zachowań, przyzwyczajzeń, mentalności ludzi po okresie centralizmu socjalistycznego. Według Dahrendorfa dochodzenie do punktu, w którym wspomniany proces budowy społeczeństwa obywatelskiego zostanie z sukcesem zakończony i przypieczętuje niejako efekty dwóch poprzednich, zajmie w tych transformujących się krajach dekadę¹²².

Jednym z elementów transformacji ustrojowej w państwach regionu stało się przywrócenie struktur samorządu terytorialnego po okresie istnienia rad narodowych, co niejako oznaczało połączenie wszystkich trzech wspomnianych wyżej procesów. „Jeśli zmianie ulega system gospodarczy i polityczny, również ustrój administracyjny państwa musi podążać tym tropem”¹²³. Reforma samorządowa oznaczała przemiany w co najmniej pięciu sferach:

- 1) „politycznej- poprzez ustanowienie wolnych wyborów lokalnych w oparciu o zasadę pluralizmu,
- 2) ustrojowej- poprzez konstytucyjne gwarancje dla autonomii decyzyjnej samorządów,
- 3) ekonomicznej- w wyniku odejścia od scentralizowanego systemu zarządzania i gospodarki centralnie planowanej do systemu opartego na gospodarce rynkowej oraz wyposażenia samorządów we własny majątek i możliwość prowadzenia działalności gospodarczej,
- 4) administracyjnej- poprzez wyeliminowanie rad narodowych sterowanych centralnie oraz przesunięcie szeregu kompetencji administracji państwowej w sferę działań samorządów w oparciu o zasadę decentralizacji władzy publicznej,
- 5) obywatelskiej- poprzez zapoczątkowanie budowy państwa obywatelskiego opartego na aktywnym uczestnictwie obywateli

¹²² M. Illner, *Devolution of Government In the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy...*, s. 14.

¹²³ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 9, s. 5.

w procesie podejmowania decyzji i jawnego wyrażania swoich opinii”¹²⁴.

Według Jerzego Regulskiego, jednego z twórców reformy samorządowej w Polsce, reforma ta oznaczała przełamanie pięciu monopolii:

- 1) „monopol polityczny- złamanie monopolu jednej partii, wybory lokalne w 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi,
- 2) monopol władzy publicznej- została odrzucona zasada jednolitej władzy państwowej, jednostki samorządowe uzyskały prawo wykonywania wielu funkcji publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- 3) monopol własności- przekazanie samorządom części własności państwa niezbędnej do realizacji zadań publicznych oraz wyposażenie ich w osobowość prawną,
- 4) monopol finansów publicznych- wyodrębnienie budżetów lokalnych, przyznanie samorządom własnych źródeł dochodów,
- 5) monopol administracji państwowej- przekazanie części zadań administracji centralnej na rzecz samorządu, utworzenie nowej grupy zawodowej pracowników samorządowych”¹²⁵.

Rozbijanie dawnych monopolii natrafiało na silny opór różnych środowisk, stąd proces ten przebiegał wieloetapowo i był rozłożony w czasie.

Wśród czynników wpływających na przeprowadzenie reformy samorządowej w państwach wyszehradzkich w początkach lat 90. XX wieku można wskazać następujące:

- 1) historyczny- tradycja samorządności przed okresem socjalizmu,
- 2) polityczny- silna potrzeba odreagowania okresu socjalizmu i scentralizowanego modelu administracji państwowej w momencie demontażu poprzedniego systemu na przełomie lat 1989/1990,

¹²⁴ J. Regulska, J. Regulski, *Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej- sukcesy i porażki*, [w:] J.A. Rybczyńska, *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Lublin 2000, s. 176-177.

¹²⁵ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 62-63.

3) międzynarodowy- wpływ instytucji zachodnioeuropejskich w związku ze staraniami państw wyszehradzkich o wejście w struktury Unii Europejskiej.

Zmiany polegające na przywróceniu samorządu terytorialnego podjęte zostały w państwach wyszehradzkich we wczesnej fazie przekształceń politycznych i wykazują one zarówno wiele cech wspólnych, jak i istotnych różnic. Na wybór konkretnych rozwiązań w ramach reformy samorządowej w tych krajach, która stanowiła element szeroko pojętej transformacji ustrojowej na przełomie lat 1989-1990, wpływ miały niewątpliwie następujące czynniki:

- uwarunkowania geograficzne, historyczne, demograficzne, charakter struktury osadnictwa,
- poziom zróżnicowania kulturowego, społecznego, ekonomicznego poszczególnych regionów na obszarze tych krajów,
- charakter i stan ówczesnych elit politycznych, wizje zmian formułowane przez poszczególnych aktorów politycznych i determinacja w ich urzeczywistnianiu,
- polityczna i administracyjna sytuacja w okresie rządów komunistycznych, ale także tradycje i doświadczenia ery poprzedniej.

W obliczu konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform ustrojowych po przełomie roku 1989 w poszczególnych krajach wyszehradzkich pojawiła się potrzeba określenia kształtu i zakresu dokonywanych zmian. W przypadku reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego proces ten miał dokonywać się w oparciu o założenia przygotowanej koncepcji i przy uwzględnieniu stanowisk liczących się w tym okresie środowisk naukowych oraz partii politycznych istniejących na scenie politycznej krajów wyszehradzkich. Przygotowanie założeń reformy wiązało się z koniecznością wypracowania stosownego kompromisu co do zasad i konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, który był efektem wielostronnych rozmów np. w formule okrągłego stołu, jak to miało miejsce w Polsce, czy na Węgrzech. Kraje Europy Środkowej prezentowały różnorodne podejścia co do sposobu i stopnia realizowanej reformy samorządowej. Wpływ na to miał z jednej strony stosunek głównych sił politycznych do kwestii związanych z samorządem terytorialnym, a z drugiej strony stan przygotowań całościowego projektu reformy.

W przypadku Polski, jak wynika z relacji twórców reformy samorządowej zainteresowanie problematyką samorządową w latach 80. XX wieku zaczęło przejawiać wąskie grono intelektualistów, na czele z Jerzym Regulskim i Michałem Kuleszą. Ważnym etapem było zaproszenie tych osób do współpracy przez Lecha Wałęsę i utworzenie Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” końcem roku 1988. Okres tzw. rozmów okrągłego stołu zaowocował opracowaniem dokumentu programowego w odniesieniu do tematyki samorządu terytorialnego, w którym strona opozycyjna domagała się przywrócenia samorządu terytorialnego i co za tym idzie odrzucenia zasady jednolitej władzy państwowej, upodmiotowienia gmin, wyposażenia ich we własne organy, demokratycznej ordynacji wyborczej, przyznania własności komunalnej, prawa do ochrony sądowej. W ramach obrad okrągłego stołu z zespołu do spraw Reform Politycznych wyodrębniony został Podzespół do spraw Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego, a następnie Grupa Robocza ds. Samorządu Terytorialnego¹²⁶. W wyniku rozmów podpisano protokół kończący tę fazę rozmów i przygotowań, który jednak zawierał wiele rozbieżności pomiędzy stroną rządową a opozycją, którą reprezentowali działacze NSZZ „Solidarność”. Dotyczyły one m.in. konstytucyjnej formuły rad narodowych będących zarówno organami władzy państwowej jak i samorządowej (władza za jej utrzymaniem, opozycja za jej odrzuceniem), likwidacji administracji państwowej na szczeblu podstawowym, wyodrębnienia kategorii pracowników samorządowych, organizacji szczebla wojewódzkiego, tempa wprowadzanych zmian¹²⁷. Zgodę osiągnięto co do definicji samorządu terytorialnego jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy, a nie rady, wprowadzenia własności komunalnej, zapewnienia samodzielności finansowej poprzez ustanowienie źródeł dochodów własnych, zapewnienia demokratycznej ordynacji wyborczej¹²⁸. Po wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku komisje senacką i sejmową oraz pełnomocnika rządu do spraw reformy samorządu terytorialnego zobowiązano do podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych dla opracowania niezbędnych regulacji prawnych dotyczących samorządu terytorialnego oraz określenia harmonogramu przeprowadzenia reformy. Przyjęto wariant postępowania, w którym możliwie szybko miały odbyć się wybory lokalne, ale po wprowadzeniu stosownych zmian ustrojowych. Dnia 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił

¹²⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku...*, s. 273-274.

¹²⁷ J. Regulski, *Samorząd III RP. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 56.

¹²⁸ P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 174-178.

nowelizację konstytucji, w której zagwarantowano udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy i wprowadzono nowy rozdział poświęcony samorządowi, ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ordynację wyborczą, na mocy której 27 maja 1990 roku odbyły się pierwsze wolne, powszechne, bezpośrednie wybory lokalne na szczeblu samorządowych gmin. Po tych wydarzeniach Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP- sukcesorka Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) wyraziła swoje rozczarowanie w stosunku do kształtu oraz sposobu przeprowadzenia reformy samorządowej, wcześniej domagała się bowiem m.in. odłożenia zmian w czasie do momentu uchwalenia nowej konstytucji¹²⁹. Pierwszy etap reformy samorządowej w Polsce był efektem porozumień okrągłego stołu (choć w wielu kwestiach nie udało się osiągnąć kompromisu i znalazły się one w protokole rozbieżności), a następnie pracy, jaką wykonali członkowie komisji senackiej, sejmowej oraz biura Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego¹³⁰. W dużym stopniu zrealizowany projekt reformy odpowiadał postulatowi strony opozycyjnej, dla działaczy Solidarności samorządna Polska była bowiem spełnieniem ich postulatów i planów sięgających lat 80. XX wieku. Założenia reformy samorządowej stanowiły wyraz trwających od lat w środowisku intelektualistów dyskusji, a także prowadzonych studiów empirycznych (w chwili przełomu politycznego istniały wyniki długoletnich badań, program oraz grupa ludzi, którzy posiadali stosowną wiedzę), strona opozycyjna musiała jednak stoczyć swoistą walkę o kształt reformy ze stroną rządową reprezentowaną przez dotychczasowe władze komunistyczne.

Węgry

Na Węgrzech już w drugiej połowie lat 80. zaczęły pojawiać się głosy o konieczności zmiany systemu i wprowadzenia zasad państwa demokratycznego. W 1987 roku pojawił się pierwszy program opozycyjny zatytułowany „Umowa społeczna”, w którym zawarto m.in. postulat „Kádár musi odejść”. Stwierdzenie to odnosiło się do osoby Jánoša Kádára wieloletniego pierwszego sekretarza Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej, który rządził na Węgrzech od wydarzeń z października 1956 roku. Odpowiedzią partyjnych reformatorów na opracowanie opozycyjne był tekst „Zwrot i reformy”, w którym nakreślono postulaty zmian w wielu dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego w kraju m.in. dotyczące przeprowadzenia procesu decentralizacji władzy w państwie

¹²⁹ J. Reguński, *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapest 2003, s. 47.

¹³⁰ J. Reguński, *Samorząd w budowie* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 190.

i przywrócenia roli samorządów¹³¹. Rok 1989 przyniósł na Węgrzech rozmowy najpierw w formule okrągłego stołu opozycji w celu „przedyskutowania najistotniejszych kwestii związanych z przejściem do demokracji”¹³², a następnie 13 czerwca 1989 r. rozpoczęły się rozmowy opozycji ze stroną rządową (określane jako trójkątny stół). Jedną z podkomisji miała się zająć opracowaniem projektu reformy budżetu i administracji państwowej. W czasie prac istniał pewien konsensus co do podstawowych zasad, w oparciu o które miał zacząć działać samorząd terytorialny na Węgrzech, zgoda na powołanie samorządowych gmin (ich liczba wzrosła, upodmiotowienie społeczności lokalnych dawało bowiem możliwość decydowania o własnych sprawach w przeciwieństwie do poprzedniego okresu i stąd żywiołowy proces powstawania nowych gmin na Węgrzech). W późniejszym czasie już na forum nowo wybranego parlamentu pojawiły się jednak rozbieżności co do konkretnych rozwiązań prawnych. Po wyborach parlamentarnych z marca i kwietnia 1990 roku koalicję rządową utworzyły trzy ugrupowania opozycyjne- Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. *Magyar Demokrata Fórum*- MDF), Niezależna Partia Drobnych Rolników (węg. *Független Kisgazdapárt*- FKgP) oraz Chrześcijańsko- Demokratyczna Partia Ludowa (węg. *Kereszténydemokrata Néppárt*- KDNP). Spośród partii opozycyjnych w parlamencie były także reprezentowane: Związek Wolnych Demokratów (węg. *Szabad Demokraták Szövetsége*- SZDSZ) oraz Związek Młodych Demokratów (węg. *Fiatal Demokraták Szövetsége*- FIDESZ) oraz spadkobierczyni poprzedniej partii komunistycznej- Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. *Magyar Szocialista Párt*- MSP). Konflikt związany z zagadnieniami samorządu terytorialnego dotyczył głównie dwóch kwestii: potrzeby funkcjonowania województwa jako drugiego szczebla podziału terytorialnego kraju oraz problemu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Strona rządowa opowiadała się za utrzymaniem województw argumentując ich historyczne znaczenie- należą do najstarszych, tradycyjnych struktur w państwie, ponadto postulowano ustanowienie bezpośrednich wyborów do zgromadzeń wojewódzkich oraz wprowadzenie w województwach przedstawiciela rządowego, który stałby na straży przestrzegania prawa przez samorządy. Opozycja do rządu wywodząca się nie tylko z obozu opozycji antykomunistycznej, ale także sama partia socjalistyczna były przeciwnie pozostawieniu województw jako jednostek podziału terytorialnego i do tego jednostek samorządowych. Związek Wolnych Demokratów postrzegał województwa głównie jako pozostałości poprzedniego systemu, które powinny ulec erozji, gdyż były szczeblem

¹³¹ B. Góralczyk, *Węgierski pakiet*, Warszawa 2000, s. 76-80.

¹³² Ibidem, s. 109.

sprawującym kontrolę nad niższymi szczeblami i mogą nadal być tak postrzegane. Partia ta sprzeciwiała się ustanowieniu nadzoru nad samorządem, tak by gminy nie czuły się skrępowane i mogły cieszyć się szeroką autonomią decyzyjną. Ostatecznie Węgry stały się jedynym krajem wyszehradzkim, który ustanowił samorząd terytorialny na wyższym szczeblu podziału terytorialnego. Jednak mimo, iż status województw oraz gmin był regulowany przez prawo w sposób równy, w rzeczywistości jednak pozycja województwa była znacznie słabsza, na co miał wpływ m.in. sposób powoływania ich organów stanowiących¹³³. Wprowadzono wybory pośrednie do zgromadzeń wojewódzkich- ich członków delegowały organy przedstawicielskie gmin powodując w pewnym stopniu ich polityczne uzależnienie od szczebla niższego. Słabsza pozycja województwa jako jednostki samorządu terytorialnego przejawiała się także w sposobie podziału zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządowe. Województwo otrzymało do wykonania początkowo tylko te zadania, którym gminy nie były w stanie sprostać lub miały charakter wojewódzki obejmujący obszar więcej niż jednej gminy oraz te zadania, które gminy przekazały własną decyzją do realizacji przez województwo¹³⁴. Na poziomie ośmiu regionów grupujących po dwa lub trzy województwa (siedem regionów oraz stolica Budapeszt) ustanowiono ponadto instytucję komisarzy republiki, którzy byli mianowani przez prezydenta jako organy sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego¹³⁵. Ponieważ jednak pierwsze wybory lokalne oznaczały uzyskanie większości w wielu organach przedstawicielskich gmin i miast przez przedstawicieli partii opozycyjnych w stosunku do rządu Antalla, w rezultacie wiele ministerstw nie oparło się pokusie ustanowienia swoich zdekoncentrowanych organów na szczeblach podziału terytorialnego państwa głównie w województwach. Wykonywały one zadania administracji państwowej w zakresie takich zadań, jak ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, rolnictwo, walka z bezrobociem itp.

Reforma samorządowa na Węgrzech była poprzedzona trwającą wiele lat dyskusją i projektami zmian prawnych opracowywanych jeszcze w czasach realnego socjalizmu, dlatego też można ją uznać za

¹³³ I. Pálné Kovács, *The Basic Political and Structural Problems in the Workings of Local Governments in Hungary*, 'Discussion papers' 1992, No. 14, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, s. 23.

¹³⁴ I. Pálné Kovács, *Regional Development and Governance in Hungary*, 'Discussion Papers' 2001, No. 35, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, s. 11-12.

¹³⁵ B. Fowler, *'Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe''*, Working paper 21/2001, Birmingham 2001, s. 11-13.

najlepiej przygotowaną, wynegocjowaną i przyjętą głównie w oparciu o szeroki konsensus polityczny¹³⁶.

Czechosłowacja (od 1 stycznia 1993 r. Republika Czeska i Republika Słowacka)

W Czechosłowacji problem przywrócenia samorządu terytorialnego w strukturze państwa federacyjnego, którym Czechosłowacja była od roku 1968 (w październiku 1968 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę konstytucyjną o federacyjnej strukturze państwa¹³⁷), jako element postulatów przebudowy ustroju pojawił się w okresie tzw. „aksamitnej rewolucji” zapoczątkowanej masowymi strajkami i demonstracjami w listopadzie 1989 roku. W przeciwieństwie jednak do Polski i Węgier Czechosłowacja nie była przygotowana do reformy (przed rokiem 1989 miały miejsce nieliczne dyskusje poświęcone tematyce samorządu, nie pojawiła się jednak żadna spójna koncepcja ewentualnej reformy) a prace nad jej opracowaniem i wprowadzeniem w życie trwały niespełna kilka miesięcy (wybory lokalne odbyły się w listopadzie 1990 r.)¹³⁸. W wyniku wydarzeń „aksamitnej rewolucji” doszło do zmian na szczytach władzy i przyjęcia wielu ustaleń dających podstawę do przeprowadzania koniecznych zmian systemowych. W odniesieniu do samorządu terytorialnego ważne znaczenie miało spotkanie przedstawicieli najbardziej liczących się w tym czasie sił politycznych w ramach tzw. okrągłego stołu w dniach 2-7 lutego 1990 r. Według podjętych wówczas ustaleń w pierwszym etapie do końca 1990 roku miało dojść do zniesienia komitetów narodowych, a następnie do przywrócenia samorządu terytorialnego na szczeblu gminy (później rząd określił termin ich zniesienia w momencie wyborów do organów gmin). Dyskusji poddano także problem utworzenia wyższych jednostek samorządu terytorialnego z wariantem ustanowienia samorządu na

¹³⁶ M. Illner, *Decentralization reforms In Three East Central European candidate countries: the Czech Republic, Hungary, Poland 1990-2001*, Prague 2001, s. 8.

¹³⁷ W. Sokół, *System polityczny Czech*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 225.

¹³⁸ M. Illner, *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989*, EU Working Papers RSC No. 2002/07, s. 9-10, http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/1765/1/02_07.pdf

szczeblu powiatu. Plany te jednak odłożono w czasie z jednej strony, aby nie osłabiać gmin, które miały stanowić podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, z drugiej strony pojawiły się w tym czasie pierwsze lokalne ugrupowania, które domagały się utworzenia własnych samorządowych jednostek na wyższym szczeblu (chodzi o ugrupowanie Ruch na rzecz samorządnej demokracji- stowarzyszenia za Morawami i Śląskiem- HSD-SMS- czes. *Hnutí samosprávné demokracie - Společnost pro Moravu a Slezsko* jako reprezentanta regionu morawsko-śląskiego)¹³⁹. Aby więc nie potęgować społecznych konfliktów na poziomie lokalnym czy regionalnym, odstąpiono od zamierzeń reformatorskich w odniesieniu do wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Efektem wspomnianych ustaleń było ponadto przeprowadzenie wolnych, demokratycznych wyborów do obu izb Zgromadzenia Federalnego oraz do parlamentów republikańskich (Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej) w czerwcu 1990 roku, w których zwycięstwo odniosły partie i ruchy opozycyjne- w Czechach Forum Obywatelskie (czes. *Občanské fórum*- OF), na Słowacji- Społeczeństwo przeciw Przemocy (sł. *Verejnost' proti násiliu*- VPN)¹⁴⁰. Nowo wybrany czeski parlament uchwalił podstawowe akty prawne w odniesieniu do samorządu terytorialnego, zdecydował także o zastąpieniu systemu komitetów narodowych, które działały na trzech szczeblach podziału terytorialnego, nową organizacją terytorialno-administracyjną kraju. Ponieważ samorząd terytorialny miał w Republice Czeskiej długą tradycję i właściwie jego struktura nie uległa znaczącym zmianom od momentu jego ustanowienia w 1849 r. aż do roku 1938, naturalnym wydawało się jego przywrócenie na najniższym szczeblu- w gminie, gdzie zastąpił lokalne komitety narodowe z czasów państwa socjalistycznego (nastąpiło duże rozdrobnienie gmin jako efekt oddolnej inicjatywy i przejaw demokratyzacji życia w nowych warunkach). Urzędy powiatowe jako organy administracji państwowej pojawiły się w miejsce

¹³⁹ P. Mates, *Reforma územní veřejné správy po roce 1989*, „Právněhistorické studie” č. 39, s 312.

¹⁴⁰ E. Gdulewicz, *Republika Czeska*, [w:] E. Gdulewicz, *Ustroje państw współczesnych*, t.2, Lublin 2002, s. 66.

zlikwidowanych komitetów powiatowych¹⁴¹, natomiast komitety regionalne zostały zniesione bez utworzenia w zamian nowych organów – ich kompetencje zostały rozdzielone pomiędzy urzędy powiatowe oraz organy administracji centralnej¹⁴². Początkowo w zamierzeniach reformatorów urzędy powiatowe miały być organami tymczasowymi do czasu ustanowienia wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Jak się jednak okazało, wprowadzenie samorządowych krajów napotkało wiele przeszkód natury politycznej, trwały ożywione dyskusje co do potrzeby ich utworzenia oraz kształtu i liczby nowych jednostek i sytuacja, która miała być przejściową, trwała znacznie dłużej (wpływ na opóźnienia w przygotowaniach konkretnych koncepcji reformy miał także proces rozpadu federacji czechosłowackiej i powstanie dwóch niezależnych państw – Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej). W wyniku tych wszystkich opóźnień następował powolny rozrost terytorialnej administracji państwowej, gdyż z powodu pewnej luki w układzie terytorialnym poszczególne ministerstwa czy urzędy centralne starały się tę lukę wypełnić, tworząc swoje własne wyspecjalizowane terenowe organy administracji państwowej. Doprowadziło to w konsekwencji do wzrostu nakładów na administrację (choć w założeniach starano się osiągnąć odwrotny skutek) oraz do fragmentacji administracji i braku jej rzeczywistej koordynacji przez jeden konkretny ośrodek. Z biegiem czasu sytuacja ta stawała się coraz mniej tolerowaną zwłaszcza w obliczu integracji z Unią Europejską (krytyczna opinia komisji europejskiej w odniesieniu do braku samorządu regionalnego oraz co się z tym wiąże braku możliwości prowadzenia polityki regionalnej), tendencji decentralizacyjnych czy z punktu widzenia efektywności działania.

W wyborach parlamentarnych do Słowackiej Rady Narodowej w czerwcu 1990 roku zwycięstwo odniosła partia opozycyjna Społeczeństwo przeciw Przemocy, na której czele stał Vladimír Mečiar późniejszy wieloletni i wielokrotny premier Słowacji. Wśród partnerów do rozmów o samorządzie terytorialnym pojawiło się wówczas powstałe

¹⁴¹ Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, Act No. 425/1990 Coll., on District Offices, on Arrangement of Their Competencies and on Some Other Related Measures.

¹⁴² *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 9.

w marcu 1990 roku Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji (sł. *Združenie miest a obcí Slovenska*- ZMOS) jako reprezentant interesów gmin. Jak się okazało, w dyskusjach nad przygotowaniem niezbędnych aktów prawnych regulujących status jednostek samorządu terytorialnego i ich pozycji w ramach struktury administracji publicznej pomiędzy stowarzyszeniem z jednej strony, a rządem z drugiej, uwidoczniły się znaczące różnice koncepcji budowy administracji publicznej. Podejście centralistyczne reprezentował rząd Mečiara, który opowiadał się za modelem dominującej roli administracji państwowej i wręcz pewnego stopnia podległości samorządu władzy centralnej, ograniczeniem możliwości samodzielnego działania jednostek samorządu np. w odniesieniu do własności komunalnej. Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji opowiadało się natomiast za modelem zdecentralizowanej administracji poprzez przekazanie gminom znacznej części zadań publicznych, z jednoczesnym zagwarantowaniem odpowiednich środków finansowych na ich realizację oraz przyznaniem im własnego majątku, którym mogłyby samodzielnie zarządzać. Część postulatów ZMOS zostało zrealizowanych, w wielu jednak spornych kwestiach rząd przyjął rozwiązania dające większy zakres uprawnień administracji państwowej¹⁴³. W początkowym okresie na Słowacji istniał samorząd tylko na szczeblu gminy (liczba gmin wzrosła w porównaniu do okresu przed reformą, co było wynikiem oddolnej presji i dążenia niemal każdej miejscowości do uzyskania statusu gminy) zaś terenowa administracja państwowa była zorganizowana na poziomie 38 powiatów i 121 okręgów w oparciu o zapisy ustawy z 29 września 1990 roku o organizacji terenowej administracji państwowej¹⁴⁴.

W Czechosłowacji kroki w stronę przywrócenia samorządu terytorialnego zostały podjęte bezpośrednio w momencie upadku komunizmu i nie były poprzedzone wieloletnimi dyskusjami (jak to miało miejsce w Polsce czy na Węgrzech). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w charakterze reżimu komunistycznego po wydarzeniach z roku 1968, który nie pozwalał na rozwój myśli decentralizacyjnej. Reforma samorządowa w Czechosłowacji w porównaniu z pozostałymi państwami wyszehradzkimi była z tego względu najslabiej przygotowaną, a jej założenia musiały zostać opracowane w okresie kilku miesięcy od „aksamitnej rewolucji” do wyborów lokalnych w listopadzie 1990 r.

Podsumowanie

¹⁴³ J. Sopóci, *Local self-government in Slovakia: the first years*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech experiences*, Bratislava 1995, s. 27-28.

¹⁴⁴ Zákon Slovenskej národnej rady č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, Act of the Slovak National Council No. 472/1990 Col. on the organization of local state administration.

1. We wszystkich krajach wszechradzkich w momencie zmian systemowych pojawił się postulat przywrócenia samorządu terytorialnego, który nie był kwestionowany przez główne siły polityczne, zasada samorządności jest bowiem jedną z podstawowych zasad państwa demokratycznego, do stworzenia którego dążyły elity władzy w tych krajach.
2. Opracowywane i wdrażane w latach dziewięćdziesiątych projekty reform samorządowych korzystały z dwóch głównych źródeł inspiracji przemian administracyjnych- wzorców administracji sprawdzonych w państwach europejskich oraz niektórych rozwiązań stosowanych w tych krajach przed okresem II wojny światowej.
3. Różnice dotyczyły jednak szczegółowych rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w krajach wszechradzkich z uwagi na odmienne wizje poszczególnych sił politycznych, które uzyskały w tym czasie wpływ na podejmowanie konkretnych decyzji związanych z odnowieniem instytucji samorządu w strukturze państwa już demokratycznego i ich gotowość do dzielenia się władzą.
4. Atmosfera politycznego przełomu z lat 1989/1990 sprzyjała entuzjastycznym planom i oczekiwaniom co do demokratyzacji, odbudowy samorządności i lokalizmu, reformy samorządowe były reakcją na centralizm ery komunizmu.
5. Nieliczenie się z opinią społeczną w okresie socjalizmu przy opracowywaniu i wdrażaniu zmian terytorialnych wywarło istotny wpływ na dalsze przekształcenia w układzie przestrzennym krajów Europy Środkowej zwłaszcza w odniesieniu do liczby gmin- pojawiła się silna presja oddolna w kierunku uzyskania samodzielności przez miejscowości przymusowo włączane do większych jednostek. Proces fragmentacji gmin miał miejsce przede wszystkim w Czechosłowacji i na Węgrzech- krajach o historycznych tradycjach małych gmin.

6. Żywiotowy proces rozdrabniania gmin w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji był traktowany jako przejaw demokratyzacji życia publicznego w nowych warunkach ustrojowych, był także wynikiem braku stosownych ograniczeń ustawowych co do kryteriów podziału gmin, stąd w pierwszej połowie lat 90. nastąpił znaczący wzrost liczby gmin w tych krajach.
7. Najlepiej przygotowane do przeprowadzenia reformy samorządowej spośród krajów wyszehradzkich były Węgry (istniały opracowania teoretyczne grupy intelektualistów, a kształt reformy samorządowej był w tym kraju rezultatem szerokiego kompromisu politycznego), co wynikało z charakteru reżimu komunistycznego bardziej liberalnego niż w Polsce, a zwłaszcza w Czechosłowacji, gdzie przed rokiem 1989 temat samorządności pojawiał się sporadycznie.
8. Pierwszy etap reformy samorządowej z początku lat 90. XX wieku przebiegał w tych krajach relatywnie gładko w porównaniu z drugim etapem reformy, który przeprowadzano z opóźnieniem wynikającym z trudności i oporu niektórych środowisk czy partii politycznych wobec ustanowienia wyższych jednostek samorządu terytorialnego.

b) kolejne etapy reform administracyjnych

Od momentu przywrócenia samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich podejmowane były dyskusje co do potrzeby i zakresu kolejnego etapu reformy samorządowej, polegającej na ustanowieniu wyższych jednostek samorządowych (w Polsce, Czechach i na Słowacji) oraz zmian w systemie samorządu terytorialnego zarówno w aspekcie strukturalnym, jak i funkcjonalnym. Odłożenie w czasie reform regionalnych i skupienie się w początkowej fazie przemian przede wszystkim na budowie samorządu gminnego zwłaszcza w Polsce, Czechach i na Słowacji wynikało z kilku przyczyn:

- decentralizację na wyższe poziomy władzy pozostawiono na lata późniejsze ze względu na brak przygotowania legislacyjnego i organizacyjnego reform regionalnych,
- młode demokracje Europy Środkowej nie były początkowo zdolne do przeprowadzenia naraz, w tym samym czasie tylu reform

strukturalnych, pojawiły się obawy, iż zbyt daleko idąca decentralizacja życia gospodarczego i społecznego uniemożliwi sprawne przeprowadzenie szeregu koniecznych reform systemowych,

- nowe demokratyczne władze skupiły się na tworzeniu szczebla gminnego, który wyrażał obawy o zdominowanie przez szczebel regionalny i utrzymanie hierarchicznej struktury jak w poprzednim systemie,

- elity polityczne w pierwszym okresie po upadku komunizmu były jeszcze słabo wykształcone i brakowało im przygotowania do przejścia władzy w strukturach zdecentralizowanych¹⁴⁵.

Wśród głównych celów programu reformy administracji w omawianych krajach można wskazać następujący, wspólny ich katalog, obejmujący zarówno polityczne, ekonomiczne, jak i społeczne przesłanki:

- decentralizacja i pomocniczość, rozwój samorządności, co w sensie politycznym stanowiło niejako kontynuację przemian ustrojowych z początku lat 90.,

- uporządkowanie systemu terytorialnej organizacji administracji,

- z ekonomicznego punktu widzenia podwyższenie poziomu efektywności działania administracji publicznej, zarządzania funduszami publicznymi, usprawnienia funkcjonowania systemu świadczenia usług publicznych,

- demokratyzacja systemu zarządzania sprawami publicznymi poprzez ustanowienie politycznej reprezentacji poszczególnych społeczności terytorialnych, wyłanianej w wyborach powszechnych i odpowiedzialnej za formułowanie i realizowanie polityki lokalnej czy regionalnej,

- w aspekcie społecznym dążenie do przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego, wzrostu stopnia społecznej kontroli nad środkami budżetowymi i możliwości artykułowania potrzeb i interesów na poziomie pomiędzy gminą a parlamentem,

- optymalizacja systemu finansów publicznych poprzez przekazanie do dyspozycji samorządów odpowiednich środków finansowych¹⁴⁶.

Ważną przesłanką regionalizacji w tych krajach stała się perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej i dostosowanie struktury terytorialnej do standardów europejskich i polityki regionalnej w ramach Unii. Regionalizacja w tych krajach miała postać reformy samorządowej, w efekcie której powstały jednostki samorządowe lub

¹⁴⁵ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 214-215.

¹⁴⁶ A. Ferens, E. Zgud-Pawelec, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty zmian systemowych i ich skutki*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, pod red. A. Ferensa, I. Macek, Wrocław 2002, s. 129.

regiony samorządowo-rządowe z podziałem władzy pomiędzy samorządem a zdekoncentrowaną administracją państwową. Reformy regionalne trzeba uznać za kompleksowe, gdyż obejmowały wiele aspektów reformy administracji- ustrojowy (utworzenie administracji samorządowej na wyższym szczeblu), strukturalny (zmiany hierarchii i liczby poziomów administrowania), funkcjonalny (redystrybucja zadań i kompetencji organów administracji) i terytorialny (powstanie nowych jednostek i zmiany granic dotychczas istniejących jednostek podziału terytorialnego)¹⁴⁷.

Reformy decentralizacyjne w omawianych krajach postkomunistycznych można uznać za reformy o charakterze ogólnym, gdzie inicjatywa ich przeprowadzenia pochodziła od rządu i polityków. Jak się jednak okazało w państwach tych miały miejsce szczególnie silne wystąpienia przeciwko utworzeniu wyższych szczebli samorządu terytorialnego, trwały spory o docelowy kształt ustroju, liczbę i wielkość regionów zarówno między politykami, jak i ekspertami i działaczami lokalnymi wyrażającymi opinie i postawy społeczne. Tak było w Polsce przy wprowadzaniu samorządowych województw i zmniejszaniu ich liczby, a także na Słowacji, gdzie również trwały polityczne targi co do ilości samorządowych krajów. W Czechach i na Słowacji istniały siły wewnętrzne, które dążyły do regionalizacji- w Czechach aktywny był Samorządowy Ruch Moraw i Śląska (HSD-SMS), a na Słowacji głównym inicjatorem regionalizacji stało się Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji (ZMOS). Jedynym wyjątkiem wśród krajów wyszehradzkich były w tym zakresie Węgry, gdzie już od momentu wprowadzenia samorządu w 1990 roku przesądzono o jego dwuszczeblowej strukturze z podziałem na gminę i województwo. W Polsce i Czechosłowacji od 1990 roku działał tylko samorząd gminny z gminą jako podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju. Polska jako jedyna spośród krajów wyszehradzkich przyjęła trójszczeblowy model struktury terytorialnej, który generalnie jest charakterystyczny dla krajów o dużym terytorium i znacznej liczbie ludności.

Polska

W Polsce po wprowadzeniu samorządu gminnego w 1990 roku trwały prace nad dalszym etapem reformy samorządowej, jednak przeprowadzenie drugiego etapu, polegającego na utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, zajęło znacznie więcej czasu i wymagało zgody politycznych elit. W rządzie Hanny Suchockiej (1992-1993) powstała funkcja pełnomocnika do spraw reformy

¹⁴⁷ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 216.

administracji, którą pełnił prof. Michał Kulesza¹⁴⁸. W 1993 roku została przygotowana mapa podziału Polski ponownie na powiaty, które zlikwidowano w 1975 roku (początkowo zakładano utworzenie 338 powiatów w tym 45 powiatów miejskich, następnie liczba ta uległa zmianie- 368 powiatów w tym 48 powiatów miejskich). Opracowano także mapę podziału kraju na województwa w trzech wariantach- liczba województw miała ulec zmniejszeniu do 12, 17 lub 25 (przed reformą z 1975 roku zamiast 49 istniało 17 województw). Wybory parlamentarne z 1993 roku przekreśliły plany przeprowadzenia zmian w podziale terytorialnym państwa, gdyż partie, które w wyniku wyborów doszły do władzy były przeciwne reformie i skutecznie zablokowały plany jej realizacji. Koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) oraz Unii Pracy (UP) wyrażały swoje negatywne stanowisko zwłaszcza na temat potrzeby wprowadzania samorządu powiatowego. Głównym przeciwnikiem przywrócenia powiatów było Polskie Stronnictwo Ludowe, które obawiało się utraty poparcia w terenie oraz zmniejszenia roli gminy, a to właśnie w gminach wiejskich i małych miastach PSL cieszyło się największym poparciem¹⁴⁹. Do planów tych powróciła już nowa koalicja rządząca, powstała po wyborach parlamentarnych w 1997 roku, w skład której wchodziły Akcja Wyborcza Solidarność (AWS) i Unia Wolności (UW). Konieczność zreformowania struktury państwa została zapisana w umowie koalicyjnej, a podstawowym jej założeniem miało być zdecentralizowanie wielu zadań, które do tej pory leżały w gestii władz centralnych. W oparciu o przygotowany wcześniej program oraz raport ekspertów, dotyczący przewidywanych skutków zmian w administracji publicznej, powstał projekt reformy, zakładający ustanowienie trójszczeblowego samorządu terytorialnego na poziomie gminy, powiatu i województwa, zlikwidowanie rejonów administracyjnych (funkcjonowały one w liczbie 268 jako jednostki administracji państwowej od roku 1990¹⁵⁰) i przekazanie większości ich kompetencji na poziom powiatów, zmniejszenie liczby województw, przeprowadzenie procesu decentralizacji (wyposażenie nowych jednostek samorządowych w określone zadania publiczne). Obawy twórców dotyczyły przede wszystkim kosztów reformy związanych z liczbą urzędników samorządowych, których trzeba będzie zatrudnić w nowo powstałych urzędach oraz z kwestią kalkulacji dochodów i wydatków nowych jednostek. Jak się później okazało, burzliwa debata publiczna (liczne były demonstracje przedstawicieli społeczności

¹⁴⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna- zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 68.

¹⁴⁹ A. Kowalczyk, *Local government in Poland*, [w:] T. M. Horváth, *Decentralization: experiments and reforms*, Budapest 2000, s. 221.

¹⁵⁰ R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 71.

lokalnych z zagrożonych likwidacją województw) dotyczyła planowanej liczby województw- rząd proponował zmniejszenie jej z 49 do 12, zaś wielu parlamentarzystów opowiadało się za rozwiązaniem, w którym będzie istniało 25 województw. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie kompromisowe, według którego liczba województw wyniosła szesnaście (SLD optowało za liczbą 17).

Reforma 1998 ustanowiła w województwach dwie administracje: rządową, którą reprezentował wojewoda- jako przedstawiciel rządu odpowiadał za realizację zadań państwowych oraz samorządową- odpowiedzialną za rozwój regionu i realizację interesów regionalnych. W praktyce wystąpiły jednak trudności w jasnym i precyzyjnym rozróżnieniu zadań i kompetencji należących do obu członów administracji. Wynika to częściowo z nawyków ustroju scentralizowanego, a także z oporów polityków i administracji zainteresowanych utrzymaniem wpływów na jak najszerszy zakres spraw publicznych. Objawia się to w stałej tendencji do ingerowania administracji centralnej w sprawy zastrzeżone dla władz samorządowych z marszałkiem na czele, a ponadto w wykorzystywaniu pozycji przy np. przekazywaniu przez wojewodów transferów pieniężnych z budżetu państwa, co może być wykorzystane jako narzędzie nacisków na samorządowców. Podział kompetencji zależy od woli politycznej sił rządzących, które będąc u władzy wykazują tendencje do zwiększania roli wojewodów, pochodzących z partyjnej nominacji i podlegających bezpośredniemu wpływowi w przeciwieństwie do władz samorządowych województwa, które pochodzą z wyborów i często reprezentują poglądy odmiennej opcji politycznej. Dodatkowym problemem na szczeblu województwa jest struktura administracji specjalnej. Założeniem reformy było podporządkowanie i scalenie działalności tych służb pod kontrolą i koordynacją wojewody, a nie poszczególnych ministerstw stąd podział administracji na zespoloną (pod zwierzchnictwem wojewody) i niezespoloną (podległą danemu resortowi).

Kolejnym ważnym tematem dyskusji publicznej był projekt reformy administracyjnej zakładający reaktywowanie powiatów po ponad 24 latach od ich zniesienia. Powołanie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu zaowocować miało oszczędniejszą gospodarką publicznymi finansami, wzrostem identyfikacji lokalnej oraz odrodzeniem się społecznej aktywności obywateli.

Reforma administracji publicznej została przeprowadzona w oparciu o zapisy Konstytucji RP uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku¹⁵¹, która jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego wskazuje gminę, zapowiada jednak utworzenie wyższych jednostek samorządu

¹⁵¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

terytorialnego. Otworzyło to drogę do przyjęcia samorządowych ustaw ustrojowych, które stworzyły podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Są to: ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵², ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵³, a także ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁵⁴ oraz ordynacja wyborcza z 16 lipca 1998 r. do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁵⁵. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów¹⁵⁶ utworzono 308 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatów zwanych powiatami grodzkimi. Przy projektowaniu mapy powiatowej w większym stopniu brano pod uwagę więzi terytorialne na poziomie powiatowym, niż kryteria dotyczące potencjału przyszłych jednostek powiatowych. Powiaty mają w Polsce długą tradycję stanowiąc ważny element sieci osadniczej, a ponadto wielkość terytorium państwa powoduje, że pomiędzy gminą a województwem powinna istnieć struktura pośrednia najlepiej o charakterze samorządowym. Pomimo głosów ekspertów, którzy wskazywali na potrzebę stworzenia maksymalnie dwustu powiatów, kwestia ta poddana została szerokim konsultacjom społecznym i politycznym, w wyniku których powstała zbyt duża liczba powiatów, a co za tym idzie zwiększeniu uległy koszty istnienia organów i urzędów samorządowych. Sieć starostw powiatowych powstała w oparciu o sieć urzędów rejonowych, przy czym liczba urzędów rejonowych była znacznie niższa (268 w grudniu 1998 r.) od liczby nowo powstałych starostw powiatowych. Z punktu widzenia sprawności zarządzania państwem powiatów powinno być mniej, ale przeważały względy społeczne, historyczne i wola mieszkańców, których akceptacja jest ważna dla ukształtowania się odpowiedniej więzi terytorialnej na bazie powiatu (podobnie, jak w przypadku województw, także wprowadzaniu powiatów towarzyszyły manifestacje i protesty społeczności lokalnych). Powiat został pomyślany jako jednostka o znaczeniu ponadgminnym, więc realizująca zadania, które przekraczają możliwości jednej gminy i w tym sensie mające charakter uzupełniający, pomocniczy w stosunku do gminy. Część ekspertów wskazywała, że zamiast powiatów te usługi, które nie mogły być organizowane w skali gminy, powinny dostarczać związki lub porozumienia międzygminne zrzeszające kilka gmin. W ramach reformy przyjęto założenie, że powiat powinien liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców i obejmować terytorium co najmniej 5 gmin, zaś

¹⁵² Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

¹⁵³ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

¹⁵⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

¹⁵⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

¹⁵⁶ Dz. U. Nr 103, poz. 652.

miasto będące siedzibą jego władz powinno liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców¹⁵⁷. Jednak niemal jedna czwarta nowo utworzonych powiatów nie spełnia któregoś z tych kryteriów. Dodatkowo w 2001 roku na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu z 31 maja 2001 r.¹⁵⁸ utworzono 7 nowych powiatów (wschowski, brzeziński, leski, sztumski, gołdapski, węgorzewski, łobeski), a więc aktualnie istnieje 315 powiatów ziemskich. Obok powiatów ziemskich wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku nadało prawa powiatu 65 miastom. Stosownie do art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym miastem na prawach powiatu jest miasto liczące powyżej 100 tys. mieszkańców oraz miasto, które od dnia 31 grudnia 1998 roku przestało być siedzibą wojewody, co dotyczyło 33 miast, z czego na wniosek rad miejskich trzech tego rodzaju miast (Ciechanowa, Piły i Sieradza) odstąpiono od nadania im statusu miasta na prawach powiatu. Spośród 30 byłych siedzib wojewodów, które otrzymały prawa powiatu, aż 16 liczyło mniej niż 100 tys. mieszkańców. Ponadto ustawa przewiduje możliwość nadania praw powiatu innym miastom, które nie spełniają ani kryterium ludnościowego ani historycznego. Kompetencje w tym zakresie powierzono Radzie Ministrów, która skorzystała z niej w 8 przypadkach- miastami na prawach powiatu zostało 6 miast na Górnym Śląsku, Sopot i Świnoujście¹⁵⁹. Miasto na prawach powiatu wykonuje zadania powiatu w oparciu o zapisy ustawy o samorządzie powiatowym, natomiast nazwa, skład, liczebność oraz zasady i tryb działania jego organów określone są zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Pod adresem powiatów grodzkich wysuwanych było i jest wiele zarzutów, jednostki te, które wykonują zadania i gminy i powiatu, są wyłączone z powiatu obejmującego otaczające go tereny (forma „obwarzanka z dziurą pośrodku”). Siedziba powiatu ziemskiego znajduje się w mieście na prawach powiatu, a więc na obszarze innego powiatu. Powoduje to trudności dla powiatu ziemskiego, gdyż jego mieszkańcy korzystają z usług pozostających pod zarządem powiatu grodzkiego, co ogranicza zakres kompetencji i odpowiedzialności powiatu ziemskiego.

Wprowadzenie kategorii miast na prawach powiatu poprzedzone było przyznaniem dodatkowych zadań i kompetencji należących do administracji rządowej niektórym miastom na mocy przepisów ustawy z 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast

¹⁵⁷ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 55.

¹⁵⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 631.

¹⁵⁹ G. Gorzelak..., s. 56.

oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁶⁰, która obowiązywała do 31 grudnia 1998 roku. Przed wejściem w życie owej ustawy (tj. 1 stycznia 1996 r.) w okresie od 1 stycznia 1994 r. do grudnia 1995 r. został przeprowadzony program pilotażowy skierowany do 46 największych polskich miast (z wyjątkiem Warszawy) z dobrze rozwiniętą infrastrukturą społeczną, techniczną i niezbędnym potencjałem organizacyjnym. Celem tego programu stało się sprawdzenie zasadności wprowadzenia powiatów, zbadanie rzeczywistych możliwości i potrzeb samorządów miejskich w zakresie przyszłego powiatu. Eksperyment ten pokazał, że zadania służące społecznościom lokalnym są znacznie lepiej realizowane przez samorządy niż przez administrację rządową, ale podstawowym problemem okazało się finansowanie zadań, gdyż gminy, które wzięły udział w programie zmuszone zostały do dofinansowywania zadań pilotażowych ze środków własnych¹⁶¹.

Wprowadzenie powiatów skomplikowało sytuację ustrojową Warszawy, która na mocy ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁶² funkcjonowała jako związek gmin, zaś od 1 stycznia 1999 roku dodatkowo na obszarze miasta działał także odrębny powiat warszawski. Dopiero ustawa z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁶³, która co prawda została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego (Trybunał orzekł jednak o jej zgodności z Konstytucją RP), uporządkowała strukturę stolicy- odtąd miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu.

Reforma zmierzała do uporządkowania władzy wykonawczej w trzy segmenty- centralny, regionalny i lokalny. Podstawowym zadaniem segmentu lokalnego, na który składają się struktury gmin i powiatów, ma być zapewnienie mieszkańcom powszechnych usług publicznych. Zamiarem twórców reformy było także uporządkowanie administracji terenowej- nastąpiło zespolenie większości istniejących dotychczas administracji specjalnych pod zwierzchnictwo władz terytorialnych, tak aby Polska z kraju zarządzanego branżowo przekształciła się w kraj zarządzany terytorialnie¹⁶⁴. Na poziomie województwa przyjęto zasadę dualizmu władzy, polegającej na tym, iż obok siebie funkcjonuje administracja rządowa z wojewodą na czele oraz administracja samorządowa z marszałkiem. Na szczeblu powiatu istnieje natomiast tylko administracja samorządowa, ale zlokalizowano tutaj także różnego rodzaju inspekcje i straże, które realizują zadania

¹⁶⁰ Tekst jednolity Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224.

¹⁶¹ G. Gorzelak..., s. 127-128.

¹⁶² Dz. U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.

¹⁶³ Dz. U. Nr 41, poz. 361.

¹⁶⁴ G. Gorzelak..., s. 52.

z zakresu administracji państwowej. W ostatnich latach zaobserwować jednak można tendencje centralizacyjne, mające na celu podporządkowanie tych służb odpowiednim resortom, a nie władzom samorządowym, które utraciły możliwość nadzoru nad ich działalnością oraz finansami. Celem reformy było obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, ale tego celu nie udało się zrealizować. Zatrudnienie spadło co prawda w administracji rządowej, wzrosło jednak znacząco w administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Reforma oznaczała przepływy kadrowe pomiędzy znoszonymi, tworzonymi lub przekształcanymi urzędami, natomiast przerost etatów jest wynikiem upolitycznienia polskiej administracji.

Dalsze zmiany w działalności samorządu terytorialnego nastąpiły na mocy nowelizacji uchwalonych przez Sejm 11 kwietnia 2001 r. Dotyczyły one m.in. ograniczeń możliwości korupcyjnych w odniesieniu do radnych wszystkich szczebli samorządu, zakazu łączenia funkcji pełnionych w samorządzie z innymi funkcjami publicznymi, zwiększenia jawności prac organów samorządowych oraz zmniejszenia liczby radnych w nowej kadencji o około 25%¹⁶⁵.

Kolejna ważna zmiana dotycząca struktury i zasad działania samorządu gminnego została wprowadzona za rządów koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i Unii Pracy (UP) z premierem Leszkiem Millerem na czele, która to koalicja wygrała wybory parlamentarne we wrześniu 2001 roku. Zmiana ta polegała z jednej strony na zastąpieniu dotychczasowego systemu kolegialnego organu wykonawczego w gminie, jakim był zarząd gminy, organem jednoosobowym, a z drugiej na ustanowieniu bezpośrednich i powszechnych wyborów organu wykonawczego w gminie w miejsce wyborów pośrednich (zmiany objęły tylko szczebel gminny- organ kolegialny-zarząd i wybory pośrednie nadal jednak obowiązywały na szczeblu powiatu i województwa). Na mocy zapisów ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁶⁶ w wyborach samorządowych, które przeprowadzono 27 października 2002 r. w gminie obok radnych rady gminy mieszkańcy mogli po raz pierwszy wybrać wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z zapisami wspomnianej ustawy wójt pełni funkcję jednoosobowego organu wykonawczego w gminie wiejskiej, burmistrz w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, zaś prezydent jest organem wykonawczym w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy prezydent był organem wykonawczo-zarządzającym.

¹⁶⁵ J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 142.

¹⁶⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

Węgry

Ze względu na obowiązujący w ustawodawstwie węgierskim wymóg prawny osiągnięcia w głosowaniu w parlamencie większości kwalifikowanej 2/3 głosów wszystkich deputowanych do Zgromadzenia Krajowego przy wprowadzaniu jakichkolwiek zmian do ustawy samorządowej, akt ten został znowelizowany do tej pory tylko w 1994 roku. Wówczas wymaganą większością dysponowała koalicja Węgierskiej Partii Socjalistycznej oraz Związku Wolnych Demokratów, które zawarły porozumienie programowe po wyborach parlamentarnych z 1994 roku. Na podstawie aktu nr LXIII z września 1994 roku do systemu samorządowego na Węgrzech wprowadzono następujące zmiany:

- ustanowiono bezpośrednie wybory burmistrzów we wszystkich gminach bez względu na liczbę mieszkańców (wcześniej takie wybory obowiązywały tylko w gminach do 10.000 mieszkańców, a w gminach liczących powyżej 10.000 mieszkańców burmistrz był wybierany w sposób pośredni przez organ przedstawicielski),
- wzmocniono rolę województw określając je jako jednostki samorządu regionalnego i przyznając im nowe zadania, a wybory do ich organu stanowiącego- zgromadzenia ogólnego województwa od tego momentu stały się wyborami bezpośrednimi i powszechnymi zastępując sposób wyboru pośredni poprzez elektorów delegowanych przez poszczególne gminy,
- zlikwidowana została instytucja komisarzy republiki, którzy działali w ośmiu regionach administracyjnych (obejmujących po dwa lub trzy województwa), a w ich miejsce wprowadzono urzędy administracji publicznej w 19 województwach i stolicy. Kierownicy tych urzędów pełnili funkcje nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 2007 roku urzędy te funkcjonują tylko na szczeblu siedmiu regionów łączących dwa lub trzy województwa (pokrywających się z granicami regionów powołanych do celów statystycznych NUTS).

Węgry stały się więc liderem Grupy Wyszehradzkiej pod względem tempa i zaawansowania reformy samorządowej¹⁶⁷, była ona bowiem najlepiej przygotowaną, wynegocjowaną i przyjętą w wyniku szerokiego porozumienia i konsensusu spośród wszystkich państw wyszehradzkich. W zgodnej opinii ekspertów reforma ta była ponadto najbardziej liberalną i pod względem stopnia przeprowadzonej

¹⁶⁷ T. Lankina, H. Wollmann, *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 91,
http://books.google.com/books?hl=pl&lr=&id=5UxVstMHO4C&oi=fnd&pg=PA7&dq=Baldersheim.Illner.+Wollmann+Local+Democracy+in+Post-Communist+Europe&ots=yHQmSBuFO9&sig=08PmLuDeXORVmFiOYu_tnRISGM4#PPA91.M1

decentralizacji najbardziej radykalną spośród innych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Mając przed sobą perspektywę członkostwa w Unii Europejskiej Węgry rozpoczęły prace nad przygotowaniem założeń reformy administracji publicznej, która miałaby na celu ustanowienie samorządowych regionów. Po wyborach parlamentarnych w 2002 roku, kiedy powstał rząd koalicyjny Węgierskiej Partii Socjalistycznej i Związku Wolnych Demokratów, powstał projekt pod nazwą IDEA (od angielskich słów *integration*- integracja, *decentralization*-decentralizacja, *European Union*- Unia Europejska, *autonomy*-autonomia), który zakładał opracowanie koncepcji koniecznych zmian prawnych dla wprowadzenia jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu regionów¹⁶⁸. Mimo iż kolejne wybory parlamentarne wygrała Węgierska Partia Socjalistyczna i znów stworzyła koalicję ze Związkiem Wolnych Demokratów, co zapowiadało ciągłość prac nad reformą, przed nowym rządem stanęły poważniejsze wyzwania związane z koniecznością przeprowadzenia trudnych reform gospodarczych i plany reformy administracji publicznej zostały odłożone w czasie. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest także konieczność uzyskania poparcia dla zmian większości kwalifikowanej dwóch trzecich w Zgromadzeniu Krajowym, co w obecnej sytuacji politycznej nie wydaje się możliwe do osiągnięcia.

Czechy

O powołaniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Czechach mówiła już ustawa zasadnicza Republiki Czeskiej uchwalona 16 grudnia 1992 roku (weszła w życie z dniem powstania niezależnej Republiki Czeskiej, czyli 1 stycznia 1993r. jako akt nr 1/1993) początkowo nazywając te jednostki ziemiemi lub krajami. W roku 1993 rząd przyjął co prawda założenia reformy, według których miało powstać 17 wyższych jednostek samorządu terytorialnego, a o ich nazwie miały zdecydować poszczególne przedstawicielstwa jako organy stanowiące tych jednostek i miały one wykonywać tylko zadania samorządowe. Z kolei projekt partii socjaldemokratycznej postulował utworzenie 8 lub 13 jednostek samorządu terytorialnego również wykonujących wyłącznie zadania samorządowe. Następnie w 1994 roku został powołany komitet parlamentarny zajmujący się reformą

¹⁶⁸ A. Ágh, Á. Rózsás, *Multilevel Governance. The Dynamics of EU Cohesion Policy. Regional Policy in Hungary. Institutional Preparations for EU Accession*, OEUE PHASE II, Occasional Paper 5.4- 09.04, s. 13-14.

administracji publicznej¹⁶⁹. W tym czasie jednak dla rządu zdominowanego przez polityków Obywatelskiej Partii Demokratycznej (czes. *Občanská demokratická strana*- ODS) priorytetem stały się sprawy budowy i umacniania gospodarki rynkowej jako ważny element procesu transformacji systemowej (zwłaszcza po rozpadzie Czechosłowacji od 1993 r.). Ponadto partia premiera Klausa nie była zwolenniczką tworzenia samorządowych krajów, dlatego też dopiero w 1997 roku uchwalona została ustawa konstytucyjna o wprowadzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie konstytucji Republiki Czeskiej¹⁷⁰ (jako że miała ona rangę ustawy konstytucyjnej nowelizującej konstytucję do jej przyjęcia przez parlament była wymagana kwalifikowana większość trzech piątych głosów wszystkich członków Izby Poselskiej, a następnie także trzech piątych głosów wszystkich senatorów). Akt ten określił jednak tylko granice nowych jednostek bez uregulowania zasad ich działania, zakresu ich kompetencji oraz organizacji wewnętrznej. Długi okres *vacatio legis* (pomiędzy przyjęciem ustawy a jej wejściem w życie, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2000 r.) miał służyć osiągnięciu porozumienia co do podstawowych zasad, w oparciu o które samorządowe kraje mogły funkcjonować. Zadania tego podjęła się Czeska Partia Socjaldemokratyczna (czes. *Česká strana sociálně demokratická*, ČSSD) na czele z premierem Milošem Zemanem, która stanowiła trzon powstałego po wyborach parlamentarnych w 1998 roku rządu. W okresie tym przygotowano podstawowe założenia reformy administracyjnej, choć nie obyło się bez konfliktów politycznych dotyczących m.in. liczby nowych jednostek. Pojawiały się różne propozycje- jedna z nich zakładała powołanie ośmiu regionów w oparciu o podział na 7 krajów wprowadzony jeszcze ustawą z 1960 roku i rozszerzony o miasto stołeczne Pragę. Zwolennicy takiego rozwiązania zwracali uwagę zwłaszcza na korzyści ekonomiczne płynące z możliwości obniżenia

¹⁶⁹ P. Mates, *Reforma...*, s. 317.

¹⁷⁰ Zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, Constitutional Act No. 347/1997 Coll., on the Establishment of Territorial Self-Governing Units (Regions) and on Amendment of the Constitutional Act of the Czech National Council No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic.

kosztów zmian, gdyż nie wymagałyby one uruchomienia nowych urzędów i zatrudnienia rzeszy urzędników. Przeciwnicy upatrywali jednak w tej koncepcji powrotu do czasów centralizacji, gdyż podział ten funkcjonował w okresie poprzedniego systemu komitetów narodowych. Na przełomie marca i kwietnia 2000 roku w parlamencie udało się przeforsować niezbędne akty prawne choć nie obyło się bez trudności- Obywatelska Partia Demokratyczna, która do tej pory popierała mniejszościowy rząd Zemana (została zawarta umowa o tzw. wielkiej koalicji), w tym przypadku głosowała przeciwko projektom rządowym. Pakiet ustaw reformujących administrację publiczną w Czechach udało się jednak uchwalić przy poparciu centroprawicowych partii (Unii Chrześcijańsko- Demokratycznej- Czechosłowackiej Partii Ludowej i Unii Wolności)¹⁷¹. Ostatecznie drugi etap reformy samorządowej w Republice Czeskiej, polegający na utworzeniu samorządowych krajów, oznaczał z jednej strony zwiększenie liczby krajów (z 7 do 14), co było podyktowane ideą przybliżenia administracji do obywatela, ale również próbą zakończenia lokalnych rywalizacji, z drugiej jednak strony uwidoczniły się duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi jednostkami co do liczby mieszkańców, poziomu rozwoju gospodarczego, dochodów itp. Pojawiły się także rozbieżności co do zakresu działania nowych jednostek, które nie pokrywały się z istniejącym od 1960 roku podziałem dla potrzeb niektórych administracji specjalnych czy organizacji sądów w Republice Czeskiej. W oparciu bowiem o zapisy ustawy nr 36/1960 o podziale terytorialnym kraju¹⁷² istnieje podział na 7 jednostek terytorialnych (oraz Praga):

1. Středočeský kraj z siedzibą w Praze
2. Jihočeský kraj z siedzibą w Českých Budějovicích
3. Západočeský kraj z siedzibą w Plzni
4. Severočeský kraj z siedzibą w Ústí nad Labem
5. Východočeský kraj z siedzibą w Hradci Králové

¹⁷¹ M. Brusis, *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: comparing the influence of the European Union*, http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_brusis_HughesKeating.pdf

¹⁷² Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

6. Jihomoravský kraj z siedzibą w Brně

7. Severomoravský kraj z siedzibą w Ostravě.

Ponadto 14 samorządowych krajów okazało się być zbyt małymi jednostkami, by stanowić odpowiednik statystycznych jednostek NUTS 2 dla potrzeb prowadzenia bazy danych i pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Utworzenie 14 samorządowych krajów (13 krajów oraz stolica Praga) nie naruszyło jednak struktury podziału na gminy- gminy w całości wchodzą w skład danego kraju, nie został ponadto naruszony zakres gminnych kompetencji. Krytyka przyjętych rozwiązań odnosiła się natomiast do przyjętego zintegrowanego modelu administracji, który polegał na jednoczesnym wykonywaniu przez organy samorządowego kraju własnych zadań samorządowych oraz zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Z jednej strony oznaczało to konieczność ograniczenia funkcjonowania zdekoncentrowanych organów administracji państwowej, a co za tym idzie oszczędności finansowe, ale z drugiej strony wskazywano na zagrożenie płynące z takiego rozwiązania, stwarzało ono bowiem pokusę jednoczesnego kontrolowania przez organy administracji centralnej nie tylko zadań zleconych, ale i zadań własnych samorządu oraz wywierania wpływu na organy tegoż samorządu.

Kolejny etap reformy administracji publicznej w Czechach oznaczał z jednej strony dalszy proces decentralizacji, z drugiej przeprowadzenie procesu dekoncentracji¹⁷³. Jego realizacja przypadła na okres po wyborach parlamentarnych do Izby Poselskiej z czerwca 2002 roku, w których zwycięstwo odniosła Czeska Partia Socjaldemokratyczna i powstania rządu Vladimíra Špidli- lidera tej partii. Podjęto wówczas decyzję o zniesieniu urzędów powiatowych i rozdysponowaniu ich dotychczasowych funkcji pomiędzy gminy i samorządowe kraje. Krajom przekazano część zadań publicznych jako ich zadania własne (decentralizacja), a część jako zadania z zakresu administracji państwowej (dekoncentracja). W przypadku gmin zmiany, jakie je dotknęły, polegały głównie na przekazaniu im do wykonania większej liczby zadań zleconych, co wiązało się z ustanowieniem nowych kategorii gmin. Ze względu na zakres realizowanych zadań administracji państwowej powstały tzw. gminy z powierzonym urzędem gminy oraz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. Projekt rządowy

¹⁷³ *Reforma veřejné správy, Sborník příspěvků*, Praha 2007, s. 18.

przedłożony Izbie Poselskiej w listopadzie 2002 roku zakładał powołanie 192 gmin z rozszerzonymi uprawnieniami, liczba ta uległa jednak zwiększeniu początkowo do 194 w Izbie Poselskiej, a następnie do 205 w Senacie. Z kolei liczbę gmin z powierzonym urzędem gminy ustalono na 388¹⁷⁴. W fazie przygotowywania założeń reformy administracyjnej pojawiła się koncepcja ustanowienia nowych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie zlikwidowanych powiatów. Jak się jednak okazało proces ten byłby znacznie trudniejszy do przeprowadzenia- łatwiej było przekazać zadania i kompetencje do jednostek już istniejących niż tworzyć nowe podmioty władzy publicznej¹⁷⁵, wymagało by ponadto przyjęcia stosownej nowelizacji ustawy zasadniczej, która przewiduje istnienie tylko dwóch szczebli samorządu terytorialnego.

Słowacja

Kolejnym krokiem w reformowaniu administracji publicznej na Słowacji było przyjęcie ustawy z 3 lipca 1996 roku o terytorialnej i administracyjnej organizacji Republiki Słowackiej¹⁷⁶, która ustanowiła nowy podział terytorialny- przywróciła szczebel regionalny w postaci 8 regionów jako jednostek administracji państwowej oraz 79 powiatów również wykonujących zadania z zakresu administracji państwowej.

Na Słowacji od momentu wyborów parlamentarnych z 1998 roku, kiedy w wyniku zawiązania się tzw. błękitnej koalicji (grupującej partie o różnych programach politycznych) udało się odsunąć od władzy Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (sł. *Hnutie za demokratické Slovensko*- HZDS) z liderem Vladimírem Mečiarem, nowy rząd Mikuláša Dzurindy- lidera Słowackiej Koalicji Demokratycznej¹⁷⁷ rozpoczął prace nad przeprowadzeniem reformy administracji publicznej, polegającej na ustanowieniu wyższych jednostek samorządu

¹⁷⁴ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, Act No. 314/2002 Coll., on Establishment of Municipalities with Authorised Municipal Office and on Establishment of Municipalities with Extended Powers.

¹⁷⁵ *Public Administration in the Czech Republic...*, s. 11-12.

¹⁷⁶ Zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, Act No. 221/1996 Coll. On Territorial and Administrative System of the Slovak Republic.

¹⁷⁷ Słowacką Koalicję Demokratyczną tworzyło 5 partii opozycyjnych: Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny- KDH, Słowacka Partia Demokratyczna- DS, Słowacka Unia Demokratyczna- DU, Socjaldemokratyczna Partia Słowacji- SDSS, Słowacka Partia Zielonych- SZS.

terytorialnego. Istotnym elementem motywującym rząd do podjęcia działań w tym zakresie był wpływ instytucji Unii Europejskiej oraz chęć nadrobienia przez rząd Dzurindy zaległości w przygotowaniu Słowacji do członkostwa w Unii z czasów rządów Mečiara. W 1999 roku został powołany pełnomocnik odpowiedzialny za przygotowanie projektu owej reformy, pracę rozpoczął także zespół ekspertów pracujących nad koncepcją reformy decentralizacyjnej na Słowacji. Ze względu na różnice zdań co do kształtu reformy pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi, ale także wchodzącymi w skład koalicji rządowej niezbędne akty prawne udało się przyjąć dopiero w 2001 roku, a samorządowe kraje rozpoczęły swoją działalność z dniem 1 stycznia 2002 roku¹⁷⁸. Wśród ugrupowań tworzących koalicję rządową centrolewicowe partie, takie jak Partia Lewicy Demokratycznej (sł. *Strana demokratické levice*- SDL) i Partia Porozumienia Obywatelskiego (sł. *Strana občanského porozumění*- SOP) opowiadały się za pozostawieniem podziału na 8 krajów, który obowiązywał już od reformy z 1996 roku dla potrzeb administracji państwowej. Centroprawicowa Słowacka Koalicja Demokratyczna (sł. *Slovenská demokratická koalícia*- SDK) oraz partia reprezentująca mniejszość węgierską na Słowacji- Partia Koalicji Węgierskiej (sł. *Strana maďarskej koalície*- SMK) optowały jednak za zastąpieniem tego podziału nowym obejmującym 12 samorządowych krajów. Taki podział miał uwzględniać przede wszystkim interesy mniejszości węgierskiej, która stanowi na Słowacji ponad 9% ludności i opowiadała się za wzięciem pod uwagę zwartego osadnictwa węgierskiego w południowej części Słowacji tak, by udział mniejszości węgierskiej w regionach naddunajskich był znaczący. Powstanie 12 regionów, w tym trzech lub czterech z dominującą pozycją mniejszości węgierskiej (co oznaczało by regionalizację etniczną) okazał się nie do zaakceptowania przez większość parlamentarną. Ostatecznie w lutym 2001 roku udało się znowelizować słowacką konstytucję, która przyznała krajom status wyższych jednostek samorządu terytorialnego, w kwietniu tego samego

¹⁷⁸ J. Kling, V. Nižňanský, J. Pilát, *Separate Existences Above All Else- Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?* Budapest 2002, s. 106.

roku uzgodniono wspólne stanowisko rządu w tej sprawie. Jak się jednak później okazało, w parlamencie uchwalono zmienioną wersję ustawy o krajach, zakładającą powołanie 8 samorządowych krajów (za tymi zmianami razem z opozycją głosowała część posłów SDL i SOP)¹⁷⁹. Oznaczało to, że granice samorządowych krajów będą się pokrywały z granicami 8 jednostek administracji państwowej utworzonych w 1996 r. za rządów premiera Mečiara, a udział mniejszości węgierskiej tylko w dwóch samorządowych krajach wyraźnie przekracza średnią krajową¹⁸⁰.

Na okres rządów Mikuláša Dzurindy (1998-2006) przypada także wprowadzenie niezbędnych zmian w prawie w odniesieniu do finansów samorządowych i przeprowadzenie procesu decentralizacji finansowej (od 2002 r. był premierem z ramienia Słowackiej Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej, którą sam założył w 2000 r., tworzyła ona koalicję z Ruchem Chrześcijańsko-Demokratycznym- KDH, Sojuszem Nowego Obywatela- ANO oraz Partią Węgierskiej Koalicji- SMK). Ponadto na przełomie lat 2003 i 2004 zostały przeprowadzone kolejne zmiany w strukturze administracji publicznej na Słowacji. Na mocy ustawy z 5 listopada 2003 roku o urzędach krajowych i urzędach okręgowych oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych przepisów¹⁸¹ organami terenowej administracji państwowej na Słowacji zostały urzędy krajowe i urzędy okręgowe podległe ministrowi spraw wewnętrznych. Zlikwidowany został podział administracyjny na 79 powiatów¹⁸², a od 1 stycznia 2004 roku terenowa administracja państwowa na Słowacji jest zorganizowana na szczeblu 8 krajów (granice pokrywają się z granicami ośmiu samorządowych krajów, a siedziby władz znajdują się w tym samym mieście) oraz 50 okręgów¹⁸³.

Podsumowanie

¹⁷⁹ M. Brusis, *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: comparing the influence of the European Union*, http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_brusis_HughesKeatinge.pdf

¹⁸⁰ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 225.

¹⁸¹ Zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁸² E. Mesíková, *Zmeny usporiadania štátnej správy v zmysle zákona č. 515/2003 Z.z. (Changes of Public Administration Organization according to the law No. 515/2003 Code of Law)*, „Politické vedy” 1/2004, s. 186-194.

¹⁸³ Príloha č. 1 k Zákonu č. 515/2003 Z.z (Załącznik do ustawy nr 515/2003).

1. Reformy samorządowe w krajach wyszehradzkich oznaczały przeprowadzanie zmian etapami i były elementem procesu rozwoju administracji publicznej.
2. Proces reform administracyjnych oznaczał dokonanie przekształceń strukturalnych oraz funkcjonalnych. Z punktu widzenia funkcjonowania całości systemu administracji publicznej w omawianych krajach najważniejszym celem reform było wyraźne rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej, a ponadto przekazanie wykonania zdecydowanej większości zadań powiązanych z obsługą obywateli na poziom lokalny.
3. Celem reformy samorządowej w krajach wyszehradzkich było stworzenie jednostek na tyle autonomicznych, aby były zdolne do prowadzenia własnej polityki rozwoju i wykorzystania lokalnych zasobów zgodnie z potrzebami własnych mieszkańców.
4. Największą stabilność w zakresie funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego można zaobserwować na Węgrzech, co wynika w dużym stopniu z podwyższonego wymogu proceduralnego w odniesieniu do nowelizacji prawa samorządowego, a mianowicie konieczności ich poparcie przez większość kwalifikowaną dwóch trzecich głosów w parlamencie.
5. Wśród pozostałych krajów wyszehradzkich najwcześniej kolejny etap reformy samorządowej przeprowadziła Polska, gdzie wyższe jednostki samorządu terytorialnego rozpoczęły swoją działalność z dniem 1 stycznia 1999 roku, następnie w kolejności były Czechy- tam samorządowe kraje zaczęły funkcjonować od 1 stycznia 2001 roku, zaś na Słowacji samorządowe kraje wprowadzono z dniem 1 stycznia 2002 roku.
6. Ważnym impulsem w reformowaniu struktur administracji publicznej przez kraje wyszehradzkie był wpływ Unii Europejskiej w procesie integracji europejskiej.

7. Przebudowa systemu samorządu terytorialnego, polegająca na powołaniu kolejnych jego szczebli stanowiła krok w kierunku realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej, „utworzone bowiem zostały kolejne szczeble samodzielnych podmiotów prawa publicznego, na rzecz których państwo zrzekło się części swojej suwerenności, wyposażając je w prawo do samodzielnego stosowania władczych kompetencji do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej”¹⁸⁴.
8. Powstanie nowych szczebli samorządu terytorialnego spowodowało wzrost zainteresowania nimi różnych podmiotów polityki zwłaszcza partii politycznych, dla których stały się one kolejnym, nowym polem rywalizacji politycznej i wyborczej.

1.4. Jednostki samorządu terytorialnego a podział terytorialny kraju

- a) podział zasadniczy (liczba jednostek, ich powierzchnia i liczba mieszkańców)

Dla działalności administracyjnej państwa zachodzi potrzeba wydzielenia jednostek podziału terytorialnego i stworzenia ram przestrzennych dla wykonywania władztwa publicznego. Ma to służyć wprowadzeniu ładu w realizacji zadań publicznych i zapewnić sprawne ich wykonywanie, wyznaczyć właściwość miejscową organów administracji, pozwolić na określenie terytorialnego zakresu udziału obywateli w sprawach publicznych oraz zorganizowanie życia gospodarczego, kulturalnego i społecznego danej wspólnoty mieszkańców¹⁸⁵. Wszystkie kraje wyszehradzkie mają formę państw unitarnych, co oznacza, iż istnieje jeden i jednolity system prawny, jeden system organów władzy publicznej i wszystkie jednostki administracyjne wchodzące w skład państwa są tak samo zorganizowane (wszystkie jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla posiadają identyczny status prawny) i podporządkowane organom centralnym. Państwa unitarne można podzielić na dwa rodzaje:

- a) scentralizowane, w których rząd centralny sprawuje władzę zwierzchnią i kontrolę nad organami terenowymi, posiadając wpływ na obsadę stanowisk w strukturach lokalnych,

¹⁸⁴ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁸⁵ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 31.

b) zdecentralizowane, w których organy terenowe są formowane niezależnie od rządu centralnego- istnieje samorząd terytorialny posiadający własne kompetencje, zaś rząd centralny zastrzega sobie prawo do podejmowania tylko najważniejszych decyzji, a jego ingerencja w działania jednostek samorządowych może nastąpić tylko w ściśle przez prawo określonych przypadkach.

Przez podział terytorialny należy rozumieć względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa na określone jednostki organizacyjne ustalając w ten sposób ich właściwość miejscową. Przy wydzielaniu jednostek podziału terytorialnego duże znaczenie odgrywają: wielkość poszczególnych jednostek pod względem terytorium, liczby ludności, takie ukształtowanie granic tych jednostek, by ułatwić rozwój gospodarczy, kulturowy i racjonalną obsługę mieszkańców¹⁸⁶. Problem podziału terytorialnego pojawia się zwłaszcza w momentach przeobrażeń ustrojowych, co wynika z konieczności dostosowania terytorialnych ram działania terenowych organów władzy i administracji do nowych zadań. Państwa wyszehradzkie w sytuacji zmiany systemu politycznego stanęły więc także przed koniecznością określenia na nowo zasad podziału terytorialnego, podjęcia decyzji w sprawie podziału zadań pomiędzy organy władzy państwowej i samorządowej, jak i pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury terytorialnej. Ponadto w kolejnych etapach reform administracyjnych w tych krajach nowa siatka podziału terytorialnego odgrywała istotną rolę w rzeczywistej realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej. Przekształcenia organizacji administracji pociągały za sobą także zmiany personalne, materialne (zapewnienie warunków realizacji zadań publicznych- udostępnienie pomieszczeń biurowych), ekonomiczne czy społeczne¹⁸⁷.

Na podział terytorialny państwa wpływa wiele czynników historycznych, politycznych, gospodarczych, demograficznych, psychologicznych- do podstawowych czynników można zaliczyć m.in.:

- wielkość obszaru państwa,
- warunki geograficzne, ukształtowanie terenu,
- sieć komunikacyjna,
- przesłanki polityczne- sposób realizacji zadań publicznych przez państwo- w oparciu o zasadę decentralizacji czy centralizacji,
- gęstość zaludnienia, względy narodowościowe, rozmieszczenie ludności,
- potencjał ekonomiczny,
- przyzwyczajenia ludności i względy historyczne.

Na model państwa związany z liczbą szczebli podziału terytorialno-administracyjnego wpływ mają takie czynniki, jak:

- a) „typ ustrojowy państwa,

¹⁸⁶ E. Zieliński, *Samorząd w Polsce*, Warszawa 2004, s. 13.

¹⁸⁷ S. Otok, *Geografia polityczna*, Warszawa 2006, s. 80.

- b) poziom decentralizacji władzy,
- c) wielkość państwa mierzona powierzchnią i liczbą ludności,
- d) stopień wykształcenia sieci osadniczej”¹⁸⁸.

I tak Polska będąc największym powierzchniowo krajem wyszehradzkim wprowadziła zasadniczy podział terytorialny trójszczeblowy na gminę, powiat i województwo¹⁸⁹. W pozostałych zaś krajach wyszehradzkich obowiązuje podział dwuszczeblowy z gminą jako podstawową jednostką tego podziału oraz krajem (jak w przypadku Republiki Czeskiej i Słowacji) lub województwem (Węgry) jako wyższymi jednostkami samorządu terytorialnego. Podstawą tej konstrukcji jest założenie, iż nie istnieją więzi zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury samorządu (realizowana jest zasada „niesubordynacji”¹⁹⁰), wspólnoty samorządowe tych szczebli nie podlegają sobie wzajemnie, co jest wyrazem ich samodzielności i niezależności w działaniu.

Ze względu na sposób terytorialnej organizacji na najniższym szczeblu gminnym analizowane kraje reprezentują dwa odrębne modele:

- a) terytorialnej fragmentacji z bardzo małymi gminami tak pod względem wielkości terytorium, jak i liczby mieszkańców- model ten reprezentują Czechy, Słowacja i Węgry,
- b) terytorialnej konsolidacji z dużymi obszarowo i liczebnie gminami, jak to ma miejsce w Polsce.

Takie zorganizowanie terytorialne wpływa m.in. na funkcjonowanie samorządu gminnego, przydział funkcji, relacje pomiędzy gminami, a także w stosunku do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego¹⁹¹.

Tabela nr 1

Wskaźniki wielkości jednostek gminnych w państwach wyszehradzkich¹⁹²

	Średnia wielkość gminy pod względem liczby mieszkańców	Średnia powierzchnia (km ²)
Polska	15 500	127
Węgry	3 300	30

¹⁸⁸ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 56.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

¹⁹⁰ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 41.

¹⁹¹ P. Swianiewicz, *Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, Budapest 2002, s. 297.

¹⁹² Ibidem, s. 68.

Słowacja	1 900	17
Czechy	1 700	13

Tabela nr 2

Charakterystyczne dane odnoszące się do terytoriów państw wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Powierzchnia	78 866 km ²	312 575 km ²	49 035 km ²	93 030 km ²
Liczba ludności	10 287 000 mln	38 518 241 mln	5 439 448 mln	9 955 000 mln
Gęstość zaludnienia	130 osób/km ²	122 osób/km ²	111 osób/km ²	107 osób/km ²
Liczba mieszkańców stolicy	Praga 1 186 618 mln	Warszawa 1 702 139 mln	Bratysława 430 000 tys.	Budapeszt 1 695 000 mln

Wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje podziału terytorialnego:

- 1) zasadniczy- tworzony dla organów administracji terenowej o zadaniach i kompetencjach ogólnych,
- 2) pomocniczy- dla organów o charakterze niesamodzielnym, pomocniczym, uzupełniającym w stosunku do organów o podstawowym znaczeniu,
- 3) specjalny- tworzony dla jednostek, które realizują zadania specjalne- podział ten nie pokrywa się z jednostkami podziału zasadniczego, co wynika często z charakteru zadań i miejsca ich wykonania.

Polska

Podstawowe kompetencje związane z kształtowaniem terytorium gminy czy powiatu przyznano Radzie Ministrów, która w drodze rozporządzenia posiada prawo do:

- 1) tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin, powiatów oraz ustalania ich granic,
- 2) ustalania i zmieniania nazw gmin, powiatów oraz siedzib ich władz,
- 3) nadawania gminom lub miejscowościom statusu miasta oraz ustalania jego granic¹⁹³.

Rozporządzenie w tej sprawie może zostać wydane z inicjatywy Rady Ministrów bądź na wniosek zainteresowanej rady gminy, ale musi

¹⁹³ Art. 4, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

on zostać poprzedzony konsultacjami z mieszkańcami, wymaga wydania opinii rad gmin, rad powiatów czy sejmików województw, których te zmiany by dotyczyły, a także opinii wojewody właściwego dla gminy objętej wnioskiem. Szczegółową procedurę i niezbędne informacje związane z planowanymi zmianami terytorialnymi określa rozporządzenie Rady Ministrów z 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach¹⁹⁴. Przy dokonywaniu zmian terytorialnych należy jednak dążyć do zapewnienia gminie terytorium możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, a także gwarantujący zdolność do wykonywania zadań publicznych. Z kolei nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta powinno uwzględniać konieczną infrastrukturę społeczną i techniczną, układ urbanistyczny oraz charakter zabudowy. Nie zostały natomiast określone jasne kryteria dla dokonywania podziału terytorialnego na gminy, jak np. liczba mieszkańców w przeciętnej gminie, średnia powierzchnia gminy czy układ połączeń komunikacyjnych, co może wynikać z dość zróżnicowanego poziomu rozwoju poszczególnych jednostek. W odniesieniu do powiatu w ramach reformy administracyjnej z 1998 roku przyjęto założenie, że powinien on liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców i obejmować terytorium co najmniej 5 gmin, zaś miasto będące siedzibą jego władz powinno liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców¹⁹⁵. Jak się jednak okazało niemal jedna czwarta nowo utworzonych powiatów nie spełnia któregoś z tych kryteriów. Przy ustalaniu granic powiatów decydujące znaczenie miało stanowisko Rady Ministrów, która również powinna kierować się względami funkcjonalności i jednorodności pod względem osadniczym i przestrzennym. Terytoria powiatów budowane były na bazie istniejącej sieci gmin, gdyż ustalenie granic powiatu następowało poprzez wskazanie gmin wchodzących w jego skład.

Terytoria poszczególnych województw zostały wyznaczone załącznikiem do ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁹⁶, w którym sprecyzowano, jakie gminy wchodziły w skład poszczególnych województw oraz określono tryb dokonywania zmian granic województw związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub

¹⁹⁴ Dz. U. Nr 86, poz. 943 z późn. zm.

¹⁹⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, *Reforma terytorialnej organizacji kraju- dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 55.

¹⁹⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 603.

znoszeniem powiatów. Dokonuje tego Rada Ministrów w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii organów tych jednostek samorządowych, które takie zmiany dotyczą, mając na uwadze dążenie do poprawienia w ten sposób warunków wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Podział kraju na województwa w projekcie opierał się na założeniu, aby powstały jednostki terytorialne zdolne do samodzielnego rozwoju społeczno-gospodarczego, posiadające mniej więcej podobne zasoby ludzkie, infrastrukturalne i ekonomiczne. Wielkość województwa oraz jego potencjał ma bowiem istotne znaczenie dla możliwości prowadzenia skutecznej polityki rozwoju. Zbyt mała jednostka nie będzie dysponować niezbędnym potencjałem gospodarczym, kulturowym czy terytorialnym, a ma to znaczenie chociażby w przypadku korzystania z funduszy Unii Europejskiej, co wymaga wkładu własnego, więc konieczne jest posiadanie odpowiednich środków finansowych, które mogą i powinny być wypracowane na obszarze województwa. Z kolei rozwój kulturowy i edukacyjny wymaga, by istniały silne ośrodki kultury i nauki z siecią szkół wyższych, teatrami, muzeami, wokół których grupują się elity kształtujące tożsamość regionu, potencjał intelektualny. Eksperci wskazywali na potrzebę utworzenia jedynie dziesięciu dużych województw, ale pod wpływem różnych nacisków, a później także osobistego zaangażowania prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który poparł żądania przedstawicieli kilku województw (SLD chciało, by status województwa uzyskały te regiony, w których Sojusz miał przewagę), ostatecznie wprowadzono podział na szesnaście województw. W efekcie powstały dodatkowe województwa, jak świętokrzyskie, opolskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, a ponadto uwidoczniły się lokalne awersje związane z historią, które wywołały konflikt między takimi miastami, jak Toruń a Bydgoszcz, Zielona Góra a Gorzów Wielkopolski i wpłynęły na organizację władz wojewódzkich¹⁹⁷ (jedno z miast stało się siedzibą urzędu wojewódzkiego, a drugie urzędu marszałkowskiego- w pozostałych województwach to w stolicy regionu usytuowane zostały oba urzędy).

Na podstawie ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁹⁸ z dniem 1 stycznia 1999 roku w miejsce dwustopniowego podziału administracyjnego zaczął obowiązywać zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski, a jednostkami tego podziału stały się: gminy, powiaty i województwa.

¹⁹⁷ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 171-172.

¹⁹⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 603.

W wyniku reformy administracyjnej państwa zlikwidowano następujące jednostki:

- 49 województw z urzędami wojewódzkimi,
- 268 rejonów administracyjnych jako jednostki pomocnicze z urzędami rejonowymi.

ustanowiono natomiast:

- 16 jednostek szczebla wojewódzkiego z 16 urzędami wojewódzkimi z wojewodą jako przedstawicielem administracji rządowej w województwie na czele oraz 16 urzędów marszałkowskich z marszałkiem województwa na czele,
- 308 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatów,
- 2489 gmin (przed 1998 rokiem istniało 2072 gminy oraz 804 miasta- razem 2876)

Mapa nr 1

Podział administracyjny Polski w latach 1975-1999



Obecnie (stan z 1 stycznia 2007 r.) Polska dzieli się na:

- 16 województw,
- 379 powiatów (65 powiatów grodzkich + 314 powiatów ziemskich)
- 2478 gmin (307 gmin miejskich + 582 gminy miejsko-wiejskie + 1589 gmin wiejskich)

Miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) jest gminą o statusie miasta, wykonującą zadania zarówno gminy, jak i powiatu. We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta. Status ten, po wprowadzeniu w dniu 1 stycznia 1999 roku nowego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, otrzymały:

- miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców,
- miasta, które z dniem 31 grudnia 1998 roku przestały być siedzibą wojewody (poza Ciechanowem, Piłą i Sieradzem- samorządy tych miast zrezygnowały ze statusu miast na prawach powiatu),
- miasta, którym Rada Ministrów nadała taki status mimo, iż miasto nie spełniało jednego z dwóch podstawowych kryteriów decydujących o jego przyznaniu. Na wniosek właściwej rady miejskiej Rada Ministrów nadała miastu liczącemu mniej niż 100.000 mieszkańców prawa powiatu, jeżeli miasto to ma niezbędną infrastrukturę do wykonywania zadań powiatowych, a nadanie tego prawa nie ograniczy wspólnotom samorządowym, wchodzącym w skład dotychczasowego powiatu, dostępu do usług publicznych o charakterze powiatowym. Status taki otrzymały niektóre miasta w dużych aglomeracjach miejskich: Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice, Świnoujście, Żory.

Od 1 stycznia 2003 r. 65 miast ma status powiatów grodzkich:

- 1) województwo dolnośląskie (3): Jelenia Góra, Legnica i Wrocław.
- 2) województwo kujawsko-pomorskie (4): Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń i Włocławek.
- 3) województwo lubelskie (4): Biała Podlaska, Chełm, Lublin i Zamość.
- 4) województwo lubuskie (2): Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra.
- 5) województwo łódzkie (3): Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice.
- 6) województwo małopolskie (3): Kraków, Nowy Sącz i Tarnów.
- 7) województwo mazowieckie (5): Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce i Warszawa.
- 8) województwo opolskie (1): Opole.
- 9) województwo podkarpackie (4): Krosno, Przemyśl, Rzeszów i Tarnobrzeg.
- 10) województwo podlaskie (3): Białystok, Łomża i Suwałki.
- 11) województwo pomorskie (4): Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot.
- 12) województwo śląskie (19): Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno,

Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze i Żory.

13) województwo świętokrzyskie (1): Kielce.

14) województwo warmińsko-mazurskie (2): Elbląg i Olsztyn.

15) województwo wielkopolskie (4): Kalisz, Konin, Leszno i Poznań.

16) województwo zachodniopomorskie (3): Koszalin, Szczecin i Świnoujście¹⁹⁹.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu²⁰⁰ powstało 7 nowych powiatów ziemskich:

1) w województwie lubuskim- powiat wschowski (Wschowa),

2) w województwie łódzkim- powiat brzeziński (Brzeziny),

3) w województwie podkarpackim- powiat leski (Lesko),

4) w województwie pomorskim- powiat sztumski (Sztum),

5) w województwie warmińsko-mazurskim- powiat gołdapski (Gołdapia),

6) w województwie warmińsko-mazurskim- powiat węgorzewski (Węgorzewo),

7) w województwie zachodniopomorskim- powiat łobeski (Łobzów)

Zmiany dotyczyły statusu miasta stołecznego Warszawy- na mocy ustawy z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁰¹ zlikwidowano dotychczasowy podział na gminy warszawskie, a miasto uzyskało status miasta na prawach powiatu (w latach 1999-2002 istniały równolegle: powiat warszawski i miasto stołeczne Warszawa (związek komunalny gmin, utworzony na podstawie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 25 marca 1994 r.²⁰²). Z kolei na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów²⁰³ z dniem 1 stycznia 2003 r. zlikwidowano jeden powiat (Wałbrzych utracił status miasta na prawach powiatu i został włączony do powiatu wałbrzyskiego).

Mapa nr 2

Podział Polski na województwa (od 1 stycznia 1999 r.)

¹⁹⁹ www.mswia.gov.pl

²⁰⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 631.

²⁰¹ Dz. U. Nr 41, poz. 361 (późniejsza zmiana- Dz. U. Nr 127, poz. 1087).

²⁰² Dz. U. Nr 48, poz. 195.

²⁰³ Dz. U. Nr 93, poz. 821.



Tabela nr 3

Powierzchnia i liczba ludności województw w Polsce²⁰⁴

Województwo	Stolica	Powierzchnia	Ludność
dolnośląskie	Wrocław	19 947	2 888 232
kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz (siedziba wojewody)	17 972	2 068 253

²⁰⁴ Główny Urząd Statystyczny www.stat.gov.pl (stan na 2006 r.).

	Toruń (siedziba sejmiku województwa)		
lubelskie	Lublin	25 122	2 179 611
lubuskie	Gorzów Wielkopolski (siedziba wojewody) Zielona Góra (siedziba sejmiku województwa)	13 988	1 009 198
łódzkie	Łódź	18 219	2 577 465
małopolskie	Kraków	15 183	3 266 187
mazowieckie	Warszawa	35 557	5 157 729
opolskie	Opole	9 412	1 047 407
podkarpackie	Rzeszów	17 846	2 098 263
podlaskie	Białystok	20 187	1 199 689
pomorskie	Gdańsk	18 314	2 199 043
śląskie	Katowice	12 334	4 685 775
świętokrzyskie	Kielce	11 710	1 285 007
warmińsko-mazurskie	Olsztyn	24 173	1 428 601
wielkopolskie	Poznań	29 827	3 372 417
zachodniopomorskie	Szczecin	22 892	1 694 178

Tabela nr 4
Liczba powiatów i gmin w Polsce²⁰⁵

Lista powiatów i gmin według typów

Województwo	Powiaty			Gminy						Miast
	razem	ziemskie	grodzkie	razem	miejskie			miejsko-wiejskie	wiejskie	
					razem	powiaty grodzkie	pozostałe			
Polska	379	314	65	2478	307	65	242	582	1589	88
dolnośląskie	29	26	3	169	36	3	33	55	78	9

²⁰⁵ Opracowanie własne (na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego-
www.finn.pl/jsp/bip/gminy/gus/gus_fr.jsp

kujawsko-pomorskie	23	19	4	144	17	4	13	35	92	52
lubelskie	24	20	4	213	20	4	16	21	172	41
lubuskie	14	12	2	83	9	2	7	33	41	42
łódzkie	24	21	3	177	18	3	15	25	134	43
małopolskie	22	19	3	182	15	3	12	41	126	56
mazowieckie	42	37	5	314	35	5	30	50	229	85
opolskie	12	11	1	71	3	1	2	32	36	35
podkarpackie	25	21	4	159	16	4	12	29	114	45
podlaskie	17	14	3	118	13	3	10	23	82	36
pomorskie	20	16	4	123	25	4	21	17	81	42
śląskie	36	17	19	167	49	19	30	22	96	71
świętokrzyskie	14	13	1	102	5	1	4	25	72	30
warmińsko-mazurskie	21	19	2	116	16	2	14	33	67	49
wielkopolskie	35	31	4	226	19	4	15	90	117	109
zachodnio-pomorskie	21	18	3	114	11	3	8	51	52	62

Tabela nr 5

Powierzchnia jednostek samorządowych w Polsce²⁰⁶

Jednostki samorządowe	Przeciętna powierzchnia(km ²)	Największe	Najmniejsze
Gminy	126.0	634 (gmina Pisz w województwie warmińsko-mazurskim)	3 (gmina Górowo Iławeckie w województwie warmińsko-mazurskim)
Powiaty	973.0	2 976 (powiat białostocki w	158 (powiat bieruńsko-

²⁰⁶ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL_powierzchnia_ludnosc_teryt_2006.pdf

		województwie podlaskim)	łódziński w województwie śląskim)
Województwa	19 565.0	35 557 (województwo mazowieckie)	9 412 (województwo opolskie)

Tabela nr 6
Liczba mieszkańców w jednostkach samorządowych w Polsce²⁰⁷

Jednostki samorządowe	Przeciętna liczba mieszkańców	Największe	Najmniejsze
Gminy	15 575	1 697 596 (Warszawa)	1 364 (gmina Krynica Morska w województwie pomorskim)
Powiaty	82 800	288 012 (powiat poznański w województwie wielkopolskim)	21 452 (powiat sejneński w województwie podlaskim)
Województwa	2 416 998	5 157 729 (województwo mazowieckie)	1 009 198 (województwo lubuskie)

Tabela nr 7
Gminy w Polsce według liczby mieszkańców²⁰⁸

Liczba mieszkańców	Liczba gmin
1 000- 4 999	579
5 000- 9 999	1 074
10 000- 49 999	736
50 000- 99 999	55
100 000- 500 000	40
Powyżej 500 000	5

Tabela nr 8

²⁰⁷ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_powierzchnia_ludnosc_tervt_2006.pdf

²⁰⁸ Ibidem, s. 7.

Liczba miast w Polsce²⁰⁹

Liczba mieszkańców	Liczba miast
Powyżej 1 000 000	1
500 000- 1 000 000	4
250 000- 500 000	8
100 000- 250 000	26
50 000- 100 000	54
20 000- 50 000	138
10 000- 20 000	177
Poniżej 10 000	445
Razem	887

Węgry

W 1950 roku Węgry były podzielone na następujące jednostki administracyjne:

- 19 województw, stolica Budapeszt oraz 5 miast wydzielonych z województw,
- 128 jednostek stopnia pośredniego- okręgów, 57 miast wydzielonych z okręgów (w 1984 okręgi zostały zlikwidowane)
- 3 024 gmin.

W 1989 roku przed zmianami systemu na Węgrzech istniały następujące jednostki:

- 19 województw,
- 124 miasta i około 3300 wiosek²¹⁰.

Obecnie Węgry są podzielone na 19 województw (węg. *megyék*, L.p.: *megye*) oraz stolicę (węg. *főváros*) Budapest, która posiada specjalny status określony w ustawie o samorządzie terytorialnym- jej samorząd jest dwuszczeblowy, a stanowią go samorząd stolicy jako całości oraz samorząd poszczególnych dzielnic. Istnieją 23 miasta na prawach województwa (węg. *megyei jogú városok*, L.p.: *megyei jogú város*). Status miasta na prawach województwa może nadać węgierski parlament miastu, które liczy co najmniej 50 000 mieszkańców i złoży odpowiedni wniosek w tej sprawie. Władze tych miast mają rozszerzone kompetencje- wykonują zadania zarówno gminy jak i województwa, ale co charakterystyczne nie posiadają one swoich reprezentantów w zgromadzeniu ogólnym województwa, na którego obszarze się znajdują, co powoduje, że w organie przedstawicielskim województwa

²⁰⁹ Główny Urząd Statystyczny, stan na 2005 r.,

²¹⁰ H. Wollman, T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 93.

reprezentowane są tylko małe miasta i gminy. Problemem funkcjonowania miast na prawach województwa jest brak koordynacji działania ich organów oraz działania organów województwa, a co za tym idzie brak współpracy i wspólnej wizji rozwoju województwa²¹¹.

Obecnie Węgry są podzielone na:

- 2863 wiosek
- 289 miast- w tym 23 miasta na prawach województwa (*Békéscsaba, Debreczyn, Dunaújváros, Érd, Eger, Győr, Hódmezővásárhely, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nagykanizsa, Nyíregyháza, Pécs, Salgótarján, Sopron, Szeged, Szekszárd, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg*²¹²), co daje łączną liczbę 3152 gmin. Stolica Budapeszt posiada specjalny status określony w ustawie samorządowej (została podzielona na 23 dzielnice).

W przypadku zmian terytorialnych dotyczących utworzenia nowej gminy, łączenia gmin lub ich znoszenia na wniosek mieszkańców zainteresowanych gmin decyzję w tej sprawie podejmuje prezydent Węgier, ale po uprzednim referendum lokalnym w tej sprawie. Z kolei kompetencje co do zmian terytorialnych w odniesieniu do granic województw posiada parlament, który decyduje o łączeniu, dzieleniu, zmianie granic, nazwie i siedzibie stolicy województw²¹³.

Tabela nr 9

Województwa na Węgrzech (liczba ludności i powierzchnia)

Województwa	Stolica województwa	Powierzchnia (km ²)	Ludność	Gęstość zaludniania
<i>Bács-Kiskun</i>	<i>Kecskemét</i>	8,445	541,584	64
<i>Baranya</i>	<i>Pécs</i>	4,430	402,260	91
<i>Békés</i>	<i>Békéscsaba</i>	5,631	392,845	70
<i>Borsod-Abaúj-Zemplén</i>	<i>Miskolc</i>	7,247	739,143	102
<i>Csongrád</i>	<i>Szeged</i>	4,263	425,785	100
<i>Fejér</i>	<i>Székesfehérvár</i>	4,359	428,579	98
<i>Győr-Moson-Sopron</i>	<i>Győr</i>	4,208	440,138	105
<i>Hajdú-Bihar</i>	<i>Debrecen</i>	6,211	550,265	89
<i>Heves</i>	<i>Eger</i>	3,637	323,769	89
<i>Jász-</i>	<i>Szolnok</i>	5,582	413,174	74

²¹¹ I. Pálné Kovács, *Regional Development and Governance in Hungary*, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Discussion Papers No. 35/2001, s. 13.

²¹² www.mjvsz.hu/portal/index.aspx?lap=45 (Association of Cities of County Rank MJVSZ).

²¹³ Art. 93 i 94 ustawy o samorządzie terytorialnym.

<i>Nagykun-Szolnok</i>				
<i>Komárom-Esztergom</i>	<i>Tatabánya</i>	2,265	315,886	139
<i>Nógrád</i>	<i>Salgótarján</i>	2,546	218,218	86
<i>Pest</i>	<i>Budapest</i>	6,393	1,124,395	176
<i>Somogy</i>	<i>Kaposvár</i>	6,036	334,065	55
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	<i>Nyíregyháza</i>	5,936	583,564	98
<i>Tolna</i>	<i>Szekszárd</i>	3,703	247,287	67
<i>Vas</i>	<i>Szombathely</i>	3,336	266,342	80
<i>Veszprém</i>	<i>Veszprém</i>	4,493	368,519	82
<i>Zala</i>	<i>Zalaegerszeg</i>	3,784	269,705	78

Tabela nr 10

Powierzchnia i liczba ludności jednostek samorządu terytorialnego na Węgrzech²¹⁴

	Powierzchnia*			Liczba ludności**		
	największe	najmniejsze	średnia	najwyższa	najmniejsza	średnia
wioski	28458	71	2356	15888	14	1524
miasta	38501	687	8925	56123	1432	12573
miasta na prawach województwa	48 322	5266	18868	207560	36007	91957
województwa	844515	254419	486862	1073569	221519	444243
dzielnice stolicy	5483	209	2283	140975	20807	76382
stolica			52516			1756796

* Stan na 1 stycznia 2002 r.

** Stan na 1 stycznia 2002 r.

²¹⁴ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2002, s. 8.

Tabela nr 11

Gminy na Węgrzech (według liczby ludności)²¹⁵

Liczba ludności	Liczba gmin*	Udział procentowy w ogólnej liczbie gmin	Średnia liczba ludności
poniżej 1,000	1706	54,4	456
1 000 – 5 000	1156	36,8	2119
5 000 – 10 000	136	4,3	6958
10 000 – 50 000	122	3,8	19337
50 000 – 100 000	12	0,38	64086
100 000 – 500 000	8	0,25	147447
powyżej 500 000	1	0,03	1756796

* Stan na 1 stycznia 2002 r.

Mapa nr 3

Podział terytorialny Węgier na województwa

²¹⁵ *Structure and operation of local and regional democracy, Hungary, Strasbourg 2002, s. 8.*

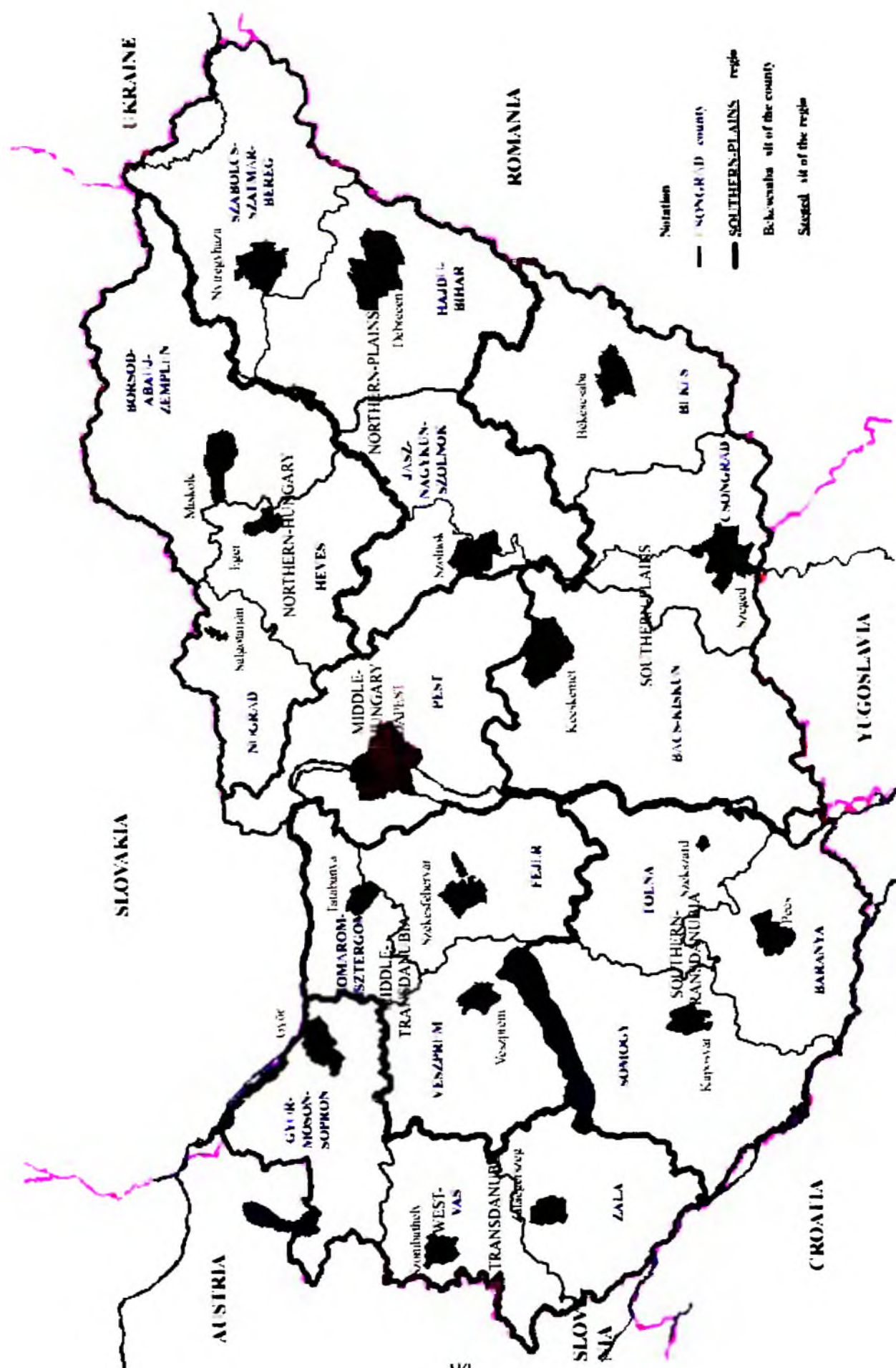


Tabela nr 12
Gminy na Węgrzech²¹⁶

województwa	stolica	Miasta na prawach województw	miasta		wioski	Gminy razem	Jednostki samorządowe		razem
Budapeszt	1	-	-	-	-	1	24	-	24
Bács-Kiskun	-	1	19	9	90	119	119	1	120
Baranya	-	1	11	5	284	301	301	1	302
Békés	-	1	17	12	45	75	75	1	76
Borsod- Abaúj- Zemplén	-	1	23	12	322	358	358	1	359
Csongrád	-	2	7	4	47	60	60	1	61
Fejér	-	2	10	15	81	108	108	1	109
Győr-Moson- Sopron	-	2	7	7	166	182	182	1	183
Hajdú-Bihar	-	1	20	10	51	82	82	1	83
Heves	-	1	8	4	108	121	121	1	122
Jász- Nagykun- Szolnok	-	1	17	7	53	78	78	1	79
Komárom- Esztergom	-	1	9	4	62	76	76	1	77
Nógrád	-	1	5	-	125	131	131	1	132
Pest	-	1	39	28	119	187	187	1	188
Somogy	-	1	13	4	227	245	245	1	246
Szabolcs- Szatmár- Bereg	-	1	23	19	186	229	229	1	230
Tolna	-	1	8	7	93	109	109	1	110
Vas	-	1	9	3	203	216	216	1	217
Veszprém	-	1	13	3	200	217	217	1	218
Zala	-	2	7	3	245	257	257	1	258
Razem	1	23	265	156	2707	3152	3175	19	3194

Czechy

²¹⁶ [http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/\\$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement)

Po II wojnie światowej Czechy wchodziły w skład Czechosłowacji. W 1950 roku ogólna liczba jednostek administracyjnych podziału terytorialnego wynosiła:

- 19 krajów (13 krajów na terytorium Czech),
- 270 powiatów (180 na terytorium Czech),
- 14 803 gmin (11 459 na terytorium Czech)²¹⁷.

Na mocy ustawy o podziale terytorialnym kraju z 1960 roku²¹⁸ utworzono siedem krajów oraz stolica Praga, w oparciu o które działają do chwili obecnej niektóre organy specjalnej administracji państwowej, zorganizowany jest ustrój sądów, policji itp. Granice tych regionów nie pokrywają się z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego powstałe w 2000 r.

Są to następujące regiony:

- 1) kraj południowoczeski (czes. *Jihočeský kraj*), stolica: Czeskie Budziejowice
- 2) kraj południowomorawski (czes. *Jihomoravský kraj*), stolica: Brno
- 3) kraj północnoczeski (czes. *Severočeský kraj*), stolica: Ústí nad Labem
- 4) kraj północnomorawski (czes. *Severomoravský kraj*), stolica: Ostrawa
- 5) kraj środkowoczeski (czes. *Středočeský kraj*), stolica: Praga
- 6) kraj wschodnioczeski (czes. *Východočeský kraj*), stolica: Hradec Králové
- 7) kraj zachodnioczeski (czes. *Západočeský kraj*), stolica: Pilzno

Na podstawie ustawy konstytucyjnej o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie konstytucji Republiki Czeskiej powołano do życia 14 krajów²¹⁹. Obecnie Republika Czeska jest podzielona na 13 krajów (czes. *kraj*) oraz miasto wydzielone Praga (podział na kraje obowiązuje od 1 stycznia 2000 roku, ale ich organy zaczęły funkcjonować z dniem 1 stycznia 2001 roku). Są to następujące kraje:

- 1) Praga, miasto wydzielone (czes. *Hlavní město Praha*)
- 2) Kraj południowoczeski (czes. *Jihočeský kraj*)²²⁰ - początkowo kraj ten nosił nazwę *Budějovický*²²¹
stolica: Czeskie Budziejowice (czes. *České Budějovice*)
okresy: 7

²¹⁷ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg, 2004, s. 7.

²¹⁸ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, Act No. 36/1960 Coll., on Territorial Division of State.

²¹⁹ Act. No. 347/1997 Coll., on the Establishment of Higher Territorial Self-governinig Units and on the amendment to the constitutional act of the Czech National Council No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic (Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

²²⁰ <http://www.kraj-jihocesky.cz/>

²²¹ P. Průcha, *K souvislostem poslání územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní. samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007, s. 173.

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami (czes. *Obce s rozšířenou působností*): 17

Gminy z powierzonym urzędem gminy (czes. *Obce s pověřeným obecním úřadem*): 38

3) Kraj południowomorawski (czes. *Jihomoravský kraj*)²²² - początkowo kraj ten nosił nazwę *Brněnský*

stolica: Brno

okresy: 7

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 21

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 35

4) Kraj karłowowski (czes. *Karlovarský kraj*)²²³

stolica: Karłowe Wary (*Karlovy Vary*)

okresy: 3

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 7

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 15

5) Kraj králowohradecki (czes. *Královéhradecký kraj*)²²⁴

stolica: *Hradec Králové*

okresy: 5

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 15

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 35

6) Kraj liberecki (czes. *Liberecký kraj*)²²⁵

stolica: *Liberec*

okresy: 4

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 10

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 21

7) Kraj morawsko-śląski (czes. *Moravskoslezský kraj*)²²⁶ - początkowo kraj ten nosił nazwę *Ostravský*

stolica: Ostrawa (*Ostrava*)

okresy: 6

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 22

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 30

8) Kraj ołomuniecki (czes. *Olomoucký kraj*)²²⁷

stolica: Ołomuniec (*Olomouc*)

okresy: 5

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 13

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 21

9) Kraj pardubicki (czes. *Pardubický kraj*)²²⁸

stolica: *Pardubice*

²²² <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx>

²²³ http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz

²²⁴ <http://www.kr-kralovehradecky.cz/>

²²⁵ <http://www.kraj-lbc.cz/>

²²⁶ <http://www.kr-moravskoslezsky.cz/>

²²⁷ http://www.kr-olomoucky.cz/OlomouckyKraj/Aktuality_CZ.htm?dontSwitchPosting=1&lang=CZ

²²⁸ <http://www.pardubickykraj.cz/>

okresy: 4

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 15

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 26

10) Kraj pilzneński (czes. *Plzeňský kraj*)²²⁹

stolica: Pilzno (*Plzeň*)

okresy: 7

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 15

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 35

11) Kraj środkowoczeski (czes. *Středočeský kraj*)²³⁰

stolica: Praga (*Praha*)

okresy: 12

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 26

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 56

12) Kraj ujski (czes. *Ústecký kraj*)²³¹

stolica: Uście nad Łabą (*Ústí nad Labem*)

okresy: 7

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 16

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 30

13) Kraj Wysocyzna (czes. *kraj Vysočina*)²³² - początkowo kraj ten nosił nazwę *Jihlavský*

stolica- Iglawa (*Jihlava*)

okresy: 5

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 15

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 26

14) Kraj żliński (czes. *Zlínský kraj*)²³³

stolica- *Zlín*

okresy: 4

Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami: 13

Gminy z powierzonym urzędem gminy: 25²³⁴

Tabela nr 13

Charakterystyka krajów według liczby ludności i powierzchni²³⁵

Nazwa kraju	Stolica	Ludność	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia
Praga (<i>Prague</i>)	Praga	1,176,116	496	2 381,6
środkowoczeski	<i>Prague</i>	1,150,128	11,015	105,1

²²⁹ <http://www.kr-plzensky.cz/>

²³⁰ <http://www.kr-stredocesky.cz/>

²³¹ <http://www.kr-ustecky.cz/>

²³² <http://www.kr-vysocina.cz/>

²³³ <http://www.kr-zlinsky.cz/>

²³⁴ www.statnisprava.cz, <http://www.epusa.cz/>

²³⁵ www.czso.cz (dane z 2005 r.).

(Central Bohemian Region)				
południowoczeski (South Bohemian Region)	České Budějovice	626,766	10,057	62,4
plzneński (Pilsen Region)	Plzeň	550,371	7,561	72,9
karlowowarski (Karlovy Vary Region)	Karlovy Vary	304,587	3,315	91,8
ujski (Ústí nad Labem Region)	Ústí nad Labem	822,977	5,335	154,3
liberecki (Liberec Region)	Liberec	428,268	3,163	135,6
kralowohradecki (Hradec Králové Region)	Hradec Králové	547,849	4,758	115,2
pardubicki (Pardubice Region)	Pardubice	505,553	4,518	112
ołomuniecki (Olomouc Region)	Olomouc	638,981	5,267	121,4
morawskośląski (Moravia Silesia Region)	Ostrava	1,251,767	5,427	230,5
południowomorawski (South Moravian Region)	Brno	1,130,282	7,196	157,1
zliński (Zlín Region)	Zlín	590,447	3,963	148,9
wysoczyzna (Vysočina region)	Jihlava	510,000	6,796	75,2
Razem		10,234,092	78,371	

Największym krajem pod względem powierzchni jest kraj środkowoczeski, zaś najmniejszym Praga miasto, średnia wielkość kraju wynosi 5 600 km² ²³⁶. Z kolei pod względem liczby ludności najliczniejszym krajem jest miasto Praga, a najmniej licznym kraj karlowowarski, średnia liczba ludności wynosi ponad 730 000 mieszkańców²³⁷. Od momentu uchwalenia ustawy konstytucyjnej o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, która określiła granice terytoriów tych jednostek, zmiany w podziale terytorialnym zostały przeprowadzone na mocy ustawy z 10 czerwca

²³⁶ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg 2004, s. 7.

²³⁷ *Ibidem*, s. 8.

2004 r. o zmianie granic krajów²³⁸, a dotyczyły granic czterech krajów- Wysoczyzny, południowomorawskiego, morawskośląskiego i ołomunieckiego²³⁹.

Mapa nr 4

Podział terytorialny Republiki Czeskiej na 14 samorządowych krajów



Obecnie Republika Czeska jest podzielona na 6250²⁴⁰ gmin, z czego 205 to tzw. gminy z rozszerzonymi uprawnieniami (czes. *obce s rozšířenou působností*), a 393 (początkowo było ich 388) to tzw. gminy z powierzonym urzędem gminy (czes. *obce s pověřeným obecním úřadem*). Na mocy zapisów ustawy o utworzeniu gmin z powierzonym

²³⁸ Zákon č. 387/2004 Sb. ze dne 10. června 2004 o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, Act No. 387/2004 Coll. on Changes in the Borders of Regions by administrative transfers of certain municipalities among themselves.

²³⁹ http://www2.czso.cz/eng/edici/plan.nsf/o/1001-05-2005-elections_methodology

²⁴⁰ <http://www.mvcr.cz/sprava/index.html> (2007 r.).

urzędem gminy oraz z rozszerzonymi uprawnieniami²⁴¹ nowy rodzaj gmin zastąpił zniesione z dniem 31 grudnia 2002 roku urzędy powiatowe, przejmując ich zadania i kompetencje (powiaty (czes. *okres*), które zostały utworzone na mocy zapisów ustawy o urzędach powiatowych z 1990 roku²⁴²). Podział na powiaty zachowały jednak sądy, policja i niektóre inne urzędy państwowe (obecnie powiatów jest 77). Został on również zachowany dla celów statystycznych. Status gmin z rozszerzonymi uprawnieniami przyznano gminom według zasady odnoszącej się do liczby mieszkańców- co najmniej 15 000 (z pewnymi wyjątkami) oraz dostępu do centrum, zaś gminy z rozszerzonym urzędem gminy wykonują zadania administracji państwowej w ściśle określonych dziedzinach dysponując odpowiednim personelem i funduszami (dotyczy to m.in. rejestru urodzeń, zgonów, małżeństw, czyli prowadzenia ksiąg stanu cywilnego)²⁴³. Na terytorium Republiki Czeskiej istnieje także 5 okręgów wojskowych, na obszarze których nie działają organy gminy. Są to następujące okręgi: *Boletice*, *Brdy*, *Březina*, *Hradiště*, *Libavá*²⁴⁴.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku w Czechosłowacji pojawiła się tendencja do integrowania gmin w większe jednostki- w 1989 roku istniało 3527 gmin²⁴⁵. Jednak przełom lat 90. przyniósł tendencję odwrotną- do przyznawania nawet najmniejszym miejscowościom statusu gminy. W rezultacie tej emancypacji liczba gmin uległa niemal podwojeniu i obecnie w Republice Czeskiej występują bardzo małe gminy tak pod względem wielkości terytorium, jak i liczby mieszkańców, co często poddawane jest krytyce jako rozwiązanie mało efektywne. Podstawowym argumentem prezentowanym przez zwolenników zwiększania wielkości gminy, a przez to również efektywności działania samorządu, jest występowanie korzyści skali w wykonywaniu zadań przez takie jednostki (możliwość zatrudnienia wyżej wykwalifikowanych pracowników, lepsze wyposażenie, stosowanie nowoczesnych rozwiązań i metod zarządzania).

Najwięcej gmin funkcjonuje na obszarze kraju środkowoczeskiego- 1146, a najmniej w kraju karłowowskim- 132. Największe: powierzchnia (496 km²), liczba ludności (1 176 116 mieszkańców)- Praga

²⁴¹ Act. No 314/2002 Coll., on Establishment of Municipalities with Authorised Municipal Office and Municipalities with Extended Delegated Powers (Zákon č.314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností).

²⁴² Act No. 425/1990 Coll. On District Offices, on Arrangement of Their Competencies and on Some Other Related Measures.

²⁴³ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg 2004, s. 7 i 8.

²⁴⁴ *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s.

25.

²⁴⁵ L. Valeš, *Politologické aspekty veřejné správy*, Plzeň 2006, s. 40.

Najmniejsze: powierzchnia (0.42 km²), liczba ludności (6 mieszkańców)- *Březina*

Średnia: powierzchnia (12.7 km²), liczba ludności (1 644 mieszkańców)

Tabela nr 14

Gminy w Republice Czeskiej²⁴⁶

Liczba mieszkańców			Udział procentowy	
Poniżej 1 000			79.56%	
1 001- 5 000			16.21%	
5 001- 10 000			2.14%	
10 001- 50 000			1.74%	
50 001- 100 000			0.27%	
Powyżej 100 000			0.07%	
kraj	Liczba okresów	Liczba gmin	Miasta statutowe	Liczba części gmin
Praga	1	1	1	147
środkowoczeski	12	1146	74	2786
południowoczeski	7	623	46	1979
pilzneński	7	502	46	1544
karłowowski	3	132	28	518
ujski	7	354	46	1140
liberecki	4	215	36	762
kralowohradecki	5	448	43	1072
pardubicki	4	451	32	995
ołomuniecki	5	398	27	767
morawskośląski	6	299	39	624
południowomorawski	7	673	48	912
žliński	4	304	30	438
wysocyzna	5	704	33	1402
Razem	77	6250	529	15086*

* stan na 2005 r.²⁴⁷

Gmina licząca co najmniej 3 000 mieszkańców może otrzymać status miasta, jeśli taką decyzję ogłosi przewodniczący Izby Poselskiej na podstawie oświadczenia Rady Ministrów²⁴⁸. Decyzje w sprawie zmian

²⁴⁶ *Public Administration in the Czech Republic...*, s. 26.

²⁴⁷ <http://www.epusa.cz/>

²⁴⁸ Art. 3, ust.1 ustawy o gminach (samorząd gminny)- Act No. 128/2000 on Municipalities, Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

terytorialnych polegających np. na łączeniu lub dzieleniu gmin podejmują zainteresowane gminy na podstawie wzajemnego porozumienia chyba, że mieszkańcy przedstawia stosowny wniosek o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Jeśli wynik referendum w sprawie zmian terytorialnych jest wiążący, decyzję przyjętą w referendum zatwierdza urząd krajowy informując jednocześnie ministerstwo spraw wewnętrznych, ministerstwo finansów oraz urzędy odpowiedzialne za rejestry gruntów i podatków. Nazwę nowej jednostki zatwierdza ministerstwo spraw wewnętrznych²⁴⁹. W 2006 roku do terminologii samorządowej powróciło określenie miasteczka (czes. *městys*), które funkcjonowało w Republice Czeskiej przed rokiem 1954. Obecnie status taki może zostać nadany na wniosek zainteresowanej gminy przez przewodniczącego Izby Poselskiej na podstawie oświadczenia rządu gminie, która była uprawniona do używania tego określenia przed 17 kwietnia 1954 r.²⁵⁰

W Republice Czeskiej istnieje kategoria tzw. miast statutowych (czes. *statutární města*), które działają w oparciu o swój własny statut, a ich terytorium dzieli się na dzielnice. Obecnie taki status posiadają 23 miasta: *Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav*²⁵¹.

Słowacja

Po I wojnie światowej Słowacja weszła w skład Czechosłowacji (w latach 1918-1928 podzielona na sł. *župy*, w latach 1928-1939 oraz 1945-1948 Słowacja jako całość tworzyła jednostkę administracyjną- sł. *Krajina slovenská*). W latach 1949-1960 Słowacja była podzielona na sześć krajów:

- 1) *Bratislavský kraj* (kraj bratysławski)
- 2) *Banskobystrický kraj* (kraj bańskobystrzycki)
- 3) *Košický kraj* (kraj koszycki)
- 4) *Nitriansky kraj* (kraj nitrzański)
- 5) *Prešovský kraj* (kraj preszowski)
- 6) *Žilinský kraj* (kraj żyliński)

W 1950 roku oprócz wspomnianych 6 krajów istniało 91 powiatów oraz 3359 gmin jako jednostki podziału terytorialnego²⁵².

Od 1960 do 1990 roku Słowacja była podzielona na cztery kraje (na którytko- od 1 czerwca 1969 do 28 grudnia 1970 roku podział na kraje został na Słowacji zlikwidowany):

²⁴⁹ Art. 22 ustawy o gminach.

²⁵⁰ Art. 3, ust. 4 ustawy o gminach.

²⁵¹ Art. 4 ustawy o gminach.

²⁵² *Structure and operation of local and regional democracy*, Slovak Republic, Strasbourg, 1998, s. 7.

- 1) *Stredoslovenský kraj* (kraj środkowosłowacki)
- 2) *Východoslovenský kraj* (kraj wschodniosłowacki)
- 3) *Západoslovenský kraj* (kraj zachodniosłowacki)
- 4) *Bratislava* (przed 1968 rokiem część kraju zachodniosłowackiego, od 1 stycznia 1971 roku oddzielny kraj)

W latach 1990-1996 podział na kraje na Słowacji przestał obowiązywać. Dopiero w oparciu o założenia reformy administracyjnej kraju w 1996 r. pojawił się podział terytorialny na 8 krajów, przy czym początkowo były to tylko jednostki administracji państwowej.

Mapa nr 5

Podział terytorialny na kraje (od 1 stycznia 2002 r.)



Od 1 stycznia 2002 roku Słowacja dzieli się na 8 samorządowych krajów- sł. *vyššie územné celky* (VÚC) lub *samosprávny kraj* jako wyższe jednostki samorządu terytorialnego. Są to następujące kraje:

- 1) kraj bratysławski, stolica- *Bratislava* (sł. *Bratislavský kraj*)
- 2) kraj trnawski, stolica *Trnava* (sł. *Trnavský kraj*)
- 3) kraj trenczyński, stolica *Trenčín*, (sł. *Trenčiansky kraj*)
- 4) kraj nitriański, stolica *Nitra*, (sł. *Nitriansky kraj*)
- 5) kraj žiliński, stolica *Žilina*, (sł. *Žilinský kraj*)
- 6) kraj bańskobystrzycki, stolica *Banská Bystrica*, (sł. *Banskobystrický kraj*)
- 7) kraj preszowski, stolica *Prešov*, (sł. *Prešovský kraj*)
- 8) kraj koszycki, stolica *Košice*, (sł. *Košický kraj*)

Tabela nr 15

Powierzchnia i ludność krajów na Słowacji²⁵³

Nazwa kraju	Powierzchnia (w km ²)	Ludność	Gęstość załudnienia	Liczba gmin	Liczba miast
Bratysławski	2 052,6	603 699	294	73	7
Trnawski	4 147,2	554 172	134	251	16
Trenczyński	4 501,9	600 386	133	276	18
Nitriański	6 343,4	708 498	112	354	15
Žiliński	6 808,4	694 763	102	315	18
Bańskobystrzycki	9 454,8	657 119	70	516	24
Preszowski	8 974,5	798 596	89	666	23
Koszycki	6 751,9	771 947	114	440	17
Razem	49 034,7	5 389 180		2891	138

Tabela nr 16

Liczba gmin na Słowacji oraz liczba ich mieszkańców w 2004 roku²⁵⁴

	gminy			mieszkańcy	
	liczba	%	liczba miast	liczba	%
Do 199	380	13,14	0	47 113	0,90
200- 499	791	27,36	0	271 862	5,10
500- 999	775	26,80	0	547 585	10,30
1 000- 1 999	554	19,16	2	771 160	14,30
2 000- 4 999	263	9,10	21	681 315	13,80
5 000- 9 999	56	1,94	43	386 473	6,90
10 000- 19 999	32	1,11	32	452 105	8,60
20 000- 49 999	29	1,00	29	842 556	15,80
50 000- 99 999	9	0,31	9	636 920	12,00
100 000 i więcej	2	0,07	2	660 161	12,40
Razem	2891	100,00	138	5 384 822	100,00

²⁵³ Stan na 2005 r.²⁵⁴ P. Kukliš, *Niektóre problemy medziobecnej spoluprace v Slovenskej republike*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň 2006, s. 22.

Na Słowacji istnieje obecnie 2891 gmin²⁵⁵, z czego 138 ma status miasta. Początkowo w 1989 roku istniało na Słowacji 2694 gmin, ich liczba jednak szybko wzrastała, bo w 1991 roku gmin było już 2825²⁵⁶, a w 2000 roku 2883 gmin. Od 1 stycznia 2004 r. na Słowacji funkcjonują urzędy okręgowe w liczbie 50 oraz podział na powiaty podlegające tym urządzeniom (79).

Tabela nr 17

Rozwój gmin na Słowacji na przestrzeni lat pod względem liczby mieszkańców²⁵⁷

Liczba mieszkańców	Procentowy udział gmin pod względem liczby ludności				
	1950	1961	1980	1991	2000
poniżej 499	44.6	35.8	35.3	41.2	41.5
500 – 999	30.6	31.5	29.2	27.6	27.0
1,000 – 1,999	16.7	20.1	20.8	18.5	18.6
2,000 – 4,999	6.2	9.9	10.3	8.4	8.7
5,000 – 9,999	1.2	1.7	2.0	1.8	1.8
10,000 – 49,999	0.7	0.9	2.0	2.2	2.1
powyżej 50,000	0.06	0.06	0.3	0.4	0.4
Liczba gmin	3,344	3,237	2,725	2,825	2,883
Średnia wielkość	1,029	1,302	1,833	1,875	1,874

Decyzję w sprawie zmian terytorialnych polegających na utworzeniu, zniesieniu, dzieleniu lub łączeniu gmin na Słowacji podejmuje rząd wydając stosowne rozporządzenie. Przed podjęciem decyzji wymagane jest zasięgnięcie opinii i uzyskanie zgody zainteresowanych gmin oraz urzędu samorządowego kraju, w którym położona jest gmina lub gminy, których zmiany miałyby dotyczyć²⁵⁸. Granice samorządowych krajów podlegają zmianie tylko w drodze ustawowej²⁵⁹. Granice obecnych samorządowych krajów na Słowacji ustalono na bazie wprowadzonych w 1996 roku krajów jako jednostek administracji państwowej na mocy ustawy z 3 lipca 1996 roku o terytorialnej i administracyjnej organizacji Republiki Słowackiej²⁶⁰.

²⁵⁵ <http://www.statistics.sk/mosmis/eng/run.html>

²⁵⁶ http://www.government.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Art. 2 ustawy o ustroju gminy.

²⁵⁹ Art. 1, ust. 4 ustawy o samorządowych krajach.

²⁶⁰ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky (Ustawa o terytorialnej i administracyjnej organizacji Republiki Słowackiej).

Podsumowanie

1. W Polsce jako jedynej spośród krajów wyszehradzkich obowiązuje zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny kraju, pozostałe państwa wyszehradzkie posiadają dwustopniowy podział terytorialny kraju.
2. Tylko na Węgrzech w momencie odbudowy struktur samorządu terytorialnego na początku lat 90. XX wieku zdecydowano się na powołanie wyższej jednostki samorządowej na szczeblu województwa. W pozostałych krajach wyszehradzkich zasadniczy podział terytorialny kraju uległ zmianie w wyniku kolejnych etapów reformy administracyjnej państwa.
3. We wszystkich krajach wyszehradzkich gmina stanowi podstawową jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju.
4. Polska jako jedyna spośród „czwórki wyszehradzkiej” powołała stosunkowo duże gminy- jej system samorządu jest terytorialnie skonsolidowany, w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji gminy są bardzo małe- politycznemu przełomowi z 1990 roku towarzyszyła w tych krajach radykalna fragmentacja terytorialna, która pociąga za sobą określone problemy (małe gminy w większości borykają się z problemami finansowymi i nie są w stanie same podołać wyzwaniom modernizacyjnym, inwestycjom infrastrukturalnym, które wymagają dużych nakładów, często też wiąże się to z ich dużym zadłużeniem).
5. Zmiany terytorialne w odniesieniu do gmin są wynikiem woli mieszkańców potwierdzonej w lokalnym referendum w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech, w Polsce natomiast proces ten przybiera formę decyzji „narzuconej z góry” (ostateczna decyzja zapada na szczeblu centralnym).

Tabela nr 18

Liczba gmin w państwach wyszehradzkich na krótko przed reformą samorządową z 1990 roku oraz na krótko po zmianach²⁶¹.

Państwo	Liczba gmin w 1988 r.	Liczba gmin w 1991 r.
Czechy	4 104	5 768
Polska	2 383	2 419
Słowacja	2 269	2 835
Węgry	1 364	3 313

Tabela nr 19

Liczba jednostek samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich²⁶²

²⁶¹ H. Baldersheim, G. Blaas, T. Horváth, M. Illner, P. Swianiewicz, *New Institutions of Local Government: A Comparison*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz, *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Colorado, Oxford 1996, s. 25.

²⁶² Stan z 2007 roku.

Państwa	Liczba gmin	Liczba jednostek drugiego szczebla samorządu	Liczba jednostek wyższego stopnia samorządu
Czechy	6250 (<i>obec</i>)		14 krajów (<i>kraje</i>)
Polska	2478 (<i>gmin</i>)	379 powiatów	16 województw
Słowacja	2891 (<i>obec</i>)		8 krajów (<i>kraje</i>)
Węgry	3152 (<i>község</i>)		19 województw (<i>megyék</i>)

Tabela nr 20

Wielkość gmin w państwach wyszehradzkich²⁶³

	Średnia wielkość gminy pod względem liczby mieszkańców	Procentowy udział gmin liczących poniżej 1000 mieszkańców
Polska	15 500	0
Węgry	3 300	55
Słowacja	1 900	68
Czechy	1 700	80

Tabela nr 21

Wielkość wyższych jednostek samorządu terytorialnego²⁶⁴

Kraj	Średnia wielkość wyższej jednostki samorządu terytorialnego pod względem liczby mieszkańców	Średnia wielkość wyższej jednostki samorządu terytorialnego pod względem powierzchni (km ²)
Polska (województwo)	2 400 000	19 500
Węgry (województwo)	490 000	9 400
Słowacja (kraj)	680 000	6 130
Czechy (kraj)	730 000	5 600

²⁶³ P. Swianiewicz, *Public Perception of Local Governments*, Budapest 2001, s. 20.

²⁶⁴ Opracowanie własne.

b) podział pomocniczy

Oprócz podziału zasadniczego do rodzajów podziału terytorialnego państwa należą podział pomocniczy oraz specjalny (dokonuje się go dla wykonywania specjalnych zadań administracji państwowej np. dla potrzeb administracji górniczej, morskiej, celnej, skarbowej itp.).

W Polsce podział pomocniczy występuje tylko na najniższym szczeblu podziału zasadniczego- w gminie. Pełni on rolę uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego i jest dokonywany dla organów o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym w stosunku do organów o podstawowym znaczeniu. Tworzenie jednostek pomocniczych jest działaniem fakultatywnym- zależy od woli danego organu stanowiącego w gminie. Zgodnie z artykułem 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne (jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto). Jednostki pomocnicze nie dysponują odrębną od gminy osobowością prawną- ich działalność w zakresie określonym statutem jest prowadzona w ramach osobowości prawnej gminy. Jednostki pomocnicze nie tworzą ponadto własnych budżetów- statut gminy określa uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Do kontroli działalności jednostek pomocniczych uprawniona jest rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy z własnej inicjatywy, w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, jednak nie ma takiego obowiązku. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej powinien określić statut gminy jako akt prawa miejscowego, przy czym rada gminy może objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy lub jej części. W przypadku podjęcia uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej na radzie gminy ciąży obowiązek określenia organizacji i zakresu działania tej jednostki poprzez przyjęcie odrębnego statutu dla tej danej jednostki pomocniczej. Ustawodawca wskazał podstawowe elementy, które powinny się znaleźć w tym statucie. Należą do nich:

- 1) nazwa i obszar jednostki pomocniczej,
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- 3) organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej,
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej²⁶⁵.

²⁶⁵ Art. 35, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną w gminach wiejskich. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie jako forma demokracji bezpośredniej, biorą w nim bowiem udział stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania (posiadający więc czynne prawo wyborcze do rady gminy). Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys, którego w drodze głosowania bezpośredniego i tajnego spośród nieograniczonej liczby kandydatów wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Sołtys jest faktycznym organizatorem życia na wsi, reprezentuje sołectwo na zewnątrz, w kontaktach z władzami gminy, utrzymuje stały kontakt z mieszkańcami sołectwa i przedkłada ich inicjatywy pod obrady zebrania wiejskiego oraz rady gminy. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka, która jest organem doradczym, obligatoryjnie powoływanym w sołectwie, jej członkowie wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Dzielnica (osiedle) jest z kolei jednostką pomocniczą tworzoną w gminach miejskich. Organem uchwałodawczym dla dzielnicy (osiedla) jest rada o liczbie członków ustalonej zgodnie z artykułem 17 ustawy o samorządzie gminnym, w taki sam sposób jak dla rady gminy, a więc w zależności od liczby mieszkańców dzielnicy, nie więcej jednak niż 21. W przypadku osiedla ustawa o samorządzie gminnym daje możliwość ustanowienia organem uchwałodawczym ogólnego zebrania mieszkańców osiedla jako formy demokracji bezpośredniej (podobnie jak w sołectwie). Organem wykonawczym dzielnicy lub osiedla jest zarząd, który musi posiadać strukturę kolegiálną. Wyboru członków zarządu dokonuje organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej według zasad określonych w statucie dzielnicy lub osiedla. Warto zwrócić uwagę, iż mimo istotnych zmian w zakresie organu wykonawczego w gminie (organ jednoosobowy wybierany w sposób bezpośredni od 2002 roku), w przypadku jednostek pomocniczych ustawodawca pozostał przy koncepcji kolegiálnego organu wykonawczego powoływanego w sposób pośredni, który do roku 2002 wzorowany był na strukturze organizacyjnej zarządu gminy. Na czele zarządu stoi jego przewodniczący, który może uczestniczyć w pracach rady gminy bez prawa udziału w głosowaniu.

Węgry

Zgodnie z artykułem 28 ustawy o samorządzie terytorialnym gminy węgierskie w swoich statutach jako aktach prawa miejscowego, regulujących zasady organizacji i działania, mogą zdecydować o utworzeniu dzielnic jako jednostek pomocniczych, którym mogą przekazać część swoich uprawnień oraz środki finansowe na realizację

powierzonych im zadań. Na czele takiej jednostki powinien stać jeden z radnych gminy, ustawa nie określa jednak innych szczegółów dotyczących jej funkcjonowania, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia przez przedstawicielstwo danej gminy. Ze względu na niewielkie rozmiary gmin węgierskich ich dodatkowy podział na jednostki pomocnicze nie ma dużego praktycznego zastosowania. Inaczej natomiast wygląda sytuacja w dużych miastach, zwłaszcza miastach na prawach województwa, gdzie podział na dzielnice obowiązuje. Decyzję o podziale terytorium miasta na prawach województwa na dzielnice podejmuje zgromadzenie ogólne, czyli organ przedstawicielski miasta na prawach województwa, jednocześnie ustanawiając urząd dzielnicy z dyrektorem na czele. Zgromadzenie ogólne może także ustanowić radę dzielnicy spośród swoich członków wybranych z obszaru tej dzielnicy²⁶⁶. Szczególną pozycję posiadają dzielnice Budapesztu jako największego powierzchniowo i ludnościowo miasta Węgier- ich status reguluje ustawa o samorządzie terytorialnym, przyznając im znaczenie i prawa gmin z własnymi organami- organem przedstawicielskim i burmistrzem.

Czechy

Ustawa o gminach ustanawia szczególną kategorię miast statutowych, które mogą dzielić się na dzielnice lub inne okręgi jako jednostki organizacyjne miasta z własnymi organami. Liczbę dzielnic, ich granice, zakres zadań własnych i zleconych, wzajemne relacje pomiędzy organami miasta a organami jego dzielnic, majątek przekazany dzielnicom czy zakres środków finansowych będących do ich dyspozycji określa statut miasta statutowego uchwalany przez miejskie przedstawicielstwo. Do miast statutowych zalicza się następujące 23 miasta: *Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav*²⁶⁷. Organami dzielnic statutowych miast są:

- przedstawicielstwo dzielnicy (czes. *zastupitelstvo městské části*),
- rada dzielnicy (czes. *rada městské části*),
- starosta (czes. *starosta*),
- urząd dzielnicy (czes. *úřad městské části*),
- inne organy dzielnicy np. komisje (czes. *zvláštní orgány městské části- komise*)²⁶⁸.

²⁶⁶ Art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym.

²⁶⁷ Art. 4, ust.1 ustawy o gminach- 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁶⁸ Art. 5, ust.2 ustawy o gminach.

Decyzję o utworzeniu dzielnicy lub jej zniesieniu podejmuje przedstawicielstwo miasta statutowego (czes. *zastupitelstvo města*) chyba, że w ciągu 30 dni od przyjęcia uchwały w tej sprawie zostanie wniesiony przez mieszkańców wniosek o przeprowadzenie referendum dotyczące utworzenia lub zniesienia dzielnicy. W takim przypadku wynik referendum jest wiążący, jeżeli zostały spełnione wszystkie wymogi przewidziane przez prawo²⁶⁹.

Dzielnice w miastach statutowych nie posiadają jednak statusu gminy jako samodzielnej jednostki mimo, iż mają prawo powołać swoje własne organy. Odrębną konstrukcję prawną przyjęto natomiast w odniesieniu do dzielnic miasta stołecznego Pragi, których status reguluje ustawa o ustroju miasta stołecznego Pragi²⁷⁰ oraz statut miasta. Im również nie przyznano statusu gminy, ale posiadają osobowość prawną, która uprawnia ich np. do przyjmowania własnego budżetu, a w statucie określony zostaje zakres zadań własnych oraz zleconych wykonywanych przez ich organy.

W innych gminach, które podjęły decyzję o podziale terytorium na dzielnice, jednostki te nie posiadają własnych organów powoływanych w drodze wyborów, ale przedstawicielstwo gminne może powołać komitet dzielnicowy. Członkami takiego komitetu stają się stali mieszkańcy dzielnicy wybrani przez przedstawicielstwo gminne, którzy posiadają prawo inicjatywy w sprawach dotyczących dzielnicy i rozwoju gminy²⁷¹.

Słowacja

Jednostki pomocnicze są tworzone na Słowacji głównie w miastach. W przypadku drugiego co do wielkości miasta Słowacji-Koszyce jego struktura wewnętrzna jest regulowana przepisami odrębnej ustawy o mieście Koszyce²⁷². Obecnie Koszyce są podzielone na 22 dzielnice (*Staré Mesto, Barca, Dargovských hrdinov, Džungľa, Kavečany, Košice – Juh, Košice – Sever, Košice – Západ, Košická Nová Ves, Krásna, KVP, Lorinčík, Lunik IX, MČ Košice - Sídlisko Ťahanovce, Myslava, Nad Jazerom, Pereš, Poľov, Šaca, Šebastovce, Ťahanovce, Vyšné Opátske*²⁷³). Organami miasta są: miejskie przedstawicielstwo (sł. *mestské zastupiteľstvo*) oraz burmistrz miasta (sł. *primátor mesta*). Organami wewnętrznymi przedstawicielstwa są rada miejska i komisje. Podobnie została określona struktura organów dzielnic miasta, z jednym

²⁶⁹ P. Mrkývka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 136.

²⁷⁰ Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Sbirka zákonů, Act of 13 April 2000 No. 131/2000 Coll., on the capital city of Prague.

²⁷¹ Ibidem, s. 141.

²⁷² Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice.

²⁷³ www.kosice.sk

wyjątkiem dotyczącym nazewnictwa- organami dzielnic są przedstawicielstwo (sł. *miestne zastupiteľstvo*) i starosta (sł. *starosta*). Na podstawie nowelizacji ustawy o mieście Koszyce z 2006 roku²⁷⁴ zmniejszono liczbę radnych wchodzących w skład przedstawicielstwa miejskiego- w wyborach z 2 grudnia 2006 roku mieszkańcy Koszyc wybierali 50 radnych. Z kolei liczba radnych przedstawicielstw dzielnicowych została określona w następujący sposób:

- a) w dzielnicach liczących do 3 000 mieszkańców wybiera się od 5 do 9 radnych ,
- b) w dzielnicach liczących od 3 000 do 10 000 mieszkańców wybiera się od 9 do 13 radnych,
- c) w dzielnicach liczących od 10 000 do 20 000 mieszkańców wybiera się od 13 do 19 radnych,
- d) w dzielnicach liczących powyżej 20 000 mieszkańców wybiera się od 19 do 23 radnych²⁷⁵.

Podsumowanie

1. Podział pomocniczy jest najbardziej rozbudowany w Polsce ze względu na wielkość terytorium i liczbę ludności polskich gmin, które są stosunkowo dużymi jednostkami. W pozostałych krajach wyszehradzkich, w których na początku lat 90. XX wieku powołano małe gminy zazwyczaj tylko w dużych miastach i stolicach funkcjonuje podział na dzielnice, których status jest zbliżony do statusu gminy.

c) ustrój miast stołecznych w państwach wyszehradzkich.

Warszawa (Polska)

Ustrój samorządu terytorialnego miasta stołecznego Warszawy wymaga odrębnych uregulowań ze względu na dwie znaczące przesłanki: po pierwsze Warszawa jest największym polskim miastem i jako duża aglomeracja miejska wymaga specyficznego zarządzania i odmiennego statusu, po drugie, spełnia funkcje stolicy państwa i w związku z tym wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce pojawiła się ustawa z 18 maja 1990 roku o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy²⁷⁶. Na jej podstawie powołano miasto stołeczne jako związek dzielnic, które były samodzielными gminami. Dnia 25 marca 1994 roku przyjęta została nowa ustawa o ustroju miasta

²⁷⁴ Zákon, ktorým sa mení a doplňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov 222/2006 Z.z. (Ustawa, którą się zmienia ustawę Słowackiej Rady Narodowej o mieście Koszyce w brzmieniu późniejszych przepisów).

²⁷⁵ Art. 32 zmiany ustawy o mieście Koszyce.

²⁷⁶ Dz. U. Nr 34, poz. 200.

stołecznego Warszawy²⁷⁷, na mocy której miasto stołeczne Warszawa stało się obligatoryjnym związkiem komunalnym, który tworzyły gminy warszawskie, a w tych gminach mogły być tworzone jednostki pomocnicze na zasadach ustalonych w ustawie o samorządzie gminnym. Po wprowadzeniu powiatów od 1 stycznia 1999 roku na obszarze miasta działał odrębny powiat warszawski. Zgodnie z nową ustawą z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁷⁸ stolica Rzeczypospolitej Polskiej jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Organami miasta są: prezydent wybierany w wyborach bezpośrednich oraz rada miasta stołecznego Warszawy licząca 60 radnych także wybieranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych.

W związku ze stołecznym charakterem miasta w szczególny sposób zostały określone jego zadania. Oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje ono zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności zapewnia warunki niezbędne do:

- 1) funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych,
- 2) przyjmowania delegacji zagranicznych,
- 3) funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Zadania te są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej.

Szczególną odrębnością ustrojową jest także utworzenie obowiązkowych jednostek pomocniczych- dzielnic miasta stołecznego Warszawy. Dzielnicami m.st. Warszawy są: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola, Żoliborz.

Dzielnica Warszawy działa na podstawie statutu dzielnicy nadanego przez radę miasta stołecznego Warszawy, w którym określiła ona nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania organów dzielnicy. Organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy. Wybory do rad dzielnic przeprowadza się łącznie z wyborami do rady miasta stołecznego Warszawy, a do wyborów tych stosuje się przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 roku²⁷⁹, dotyczące wyboru radnych do rady gminy liczącej więcej niż 20.000 mieszkańców. Organem wykonawczym jest zarząd dzielnicy. Wybiera go rada dzielnicy w liczbie od 3 do 5 osób, w dzielnicach

²⁷⁷ Dz. U. Nr 48, poz. 195.

²⁷⁸ Dz. U. Nr 41, poz. 361.

²⁷⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547.

liczących do 100.000 mieszkańców zarząd liczy 3 osoby. W skład zarządu dzielnicy wchodzi burmistrz dzielnicy, jego zastępca lub zastępcy oraz pozostali członkowie, jeżeli statut dzielnicy tak stanowi.

Warto wyodrębnić specyficzne cechy ustroju miasta stołecznego Warszawy od momentu uchwalenia ustawy z 2002 roku. Do szczególnych cech ustroju Warszawy należą:

- 1) obszerniejszy niż w innych gminach skład rady m.st. Warszawy (60 radnych- art. 2),
- 2) obowiązkowe utworzenia jednostek pomocniczych- dzielnic miasta stołecznego Warszawy oraz ustawowe unormowanie ich ustroju oraz podstaw gospodarki finansowej, czyniące z dzielnic swoiste quasi-gminy bez osobowości prawnej (art.5, ust. 1),
- 3) określenie rady dzielnicy jako organu stanowiącego i kontrolnego, co upodabnia radę dzielnicy do rady gminy (w ustawie o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, zaś organ dzielnicy jako jednostki pomocniczej nosi nazwę organu uchwałodawczego- art.6),
- 4) odpowiednie stosowanie do wyborów do rady dzielnicy przepisów samorządowej ordynacji wyborczej dotyczących wyboru radnych do rady gminy liczącej więcej niż 20.000 mieszkańców (art. 7),
- 5) odpowiednie stosowanie do radnych dzielnicy przepisów dotyczących radnych gminy (art. 8),
- 6) ustawowe określenie zakresu działania dzielnicy („sprawy lokalne” zatem sprawy generalnie zastrzeżone dla gminy- art. 11)
- 7) ustawowe określenie minimalnych środków budżetowych miasta, które muszą być przeznaczone do dyspozycji dzielnicy w załączniku dzielnicowym do uchwały budżetowej miasta stołecznego Warszawy (art. 12).

Mapa nr 6

18 dzielnic Warszawy



Budapeszt (Węgry)

Przepisy dotyczące działania, struktury organizacyjnej, zadań i kompetencji miasta Budapeszt są zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym²⁸⁰. Budapeszt posiada dwuszczeblową strukturę samorządu terytorialnego- tworzą ją samorząd stolicy oraz jej dzielnic, które mają status gminy, podstawowe prawa tych jednostek są więc równe, natomiast różnice dotyczą zadań i obowiązków przysługujących samorządowi stolicy oraz poszczególnym dzielnicom miasta. Sprawy o znaczeniu lokalnym są podejmowane przez samorządy dzielnic, z kolei te zadania, które wykraczają poza możliwości jednej dzielnicy i obejmują swoim charakterem obszar całego miasta są wykonywane przez samorząd stolicy. Organami miasta są Ogólne Zgromadzenie liczące 67 członków (w tym burmistrz Budapesztu jako organ wykonawczy) wybierani w wyborach bezpośrednich i powszechnych (radni zgromadzenia wybierani w oparciu o system proporcjonalny z list partyjnych, zaś burmistrz w oparciu o system większościowy). Organami dzielnic są organy przedstawicielskie oraz burmistrzowie wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Obecnie stolica Republiki Węgierskiej jest podzielona na 23 dzielnice²⁸¹.

Mapa nr 7

Dzielnice Budapesztu



51

²⁸⁰ Act No. LXV of 1990 on Local Governments.

²⁸¹ *The Municipality of Budapest*, The Mayor's Office, Budapest 2005, s. 5-9.

Praga (Czechy)

Strukturę oraz działanie samorządu terytorialnego stolicy Republiki Czeskiej- Pragi reguluje odrębna ustawa o ustroju miasta stołecznego Pragi z 13 kwietnia 2000 roku²⁸², w myśl zapisów której Praga posiada status zarówno gminy jak i kraju. Zgodnie z zapisami tego aktu organami samorządu stolicy są:

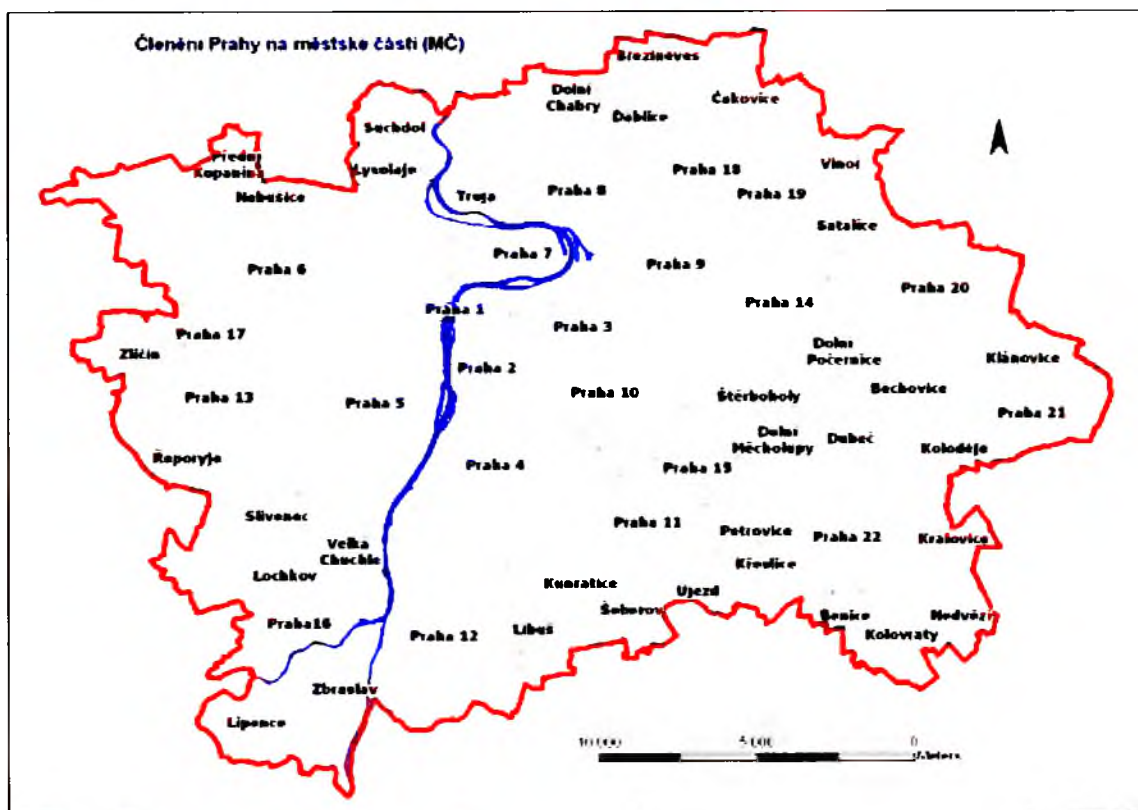
- a) przedstawicielstwo miasta stołecznego Pragi (czes. *zastupitelstvo hlavního města Prahy*) jako organ stanowiący, w skład którego wchodzi od 55 do 70 radnych (pełni jednocześnie funkcje przedstawicielstwa krajowego, gdyż Praga ma podwójny status gminy i samorządowego kraju),
- b) rada miasta stołecznego Pragi (czes. *rada hlavního města Prahy*) jako organ wykonawczy wybierana przez miejskie przedstawicielstwo licząca 11 członków (burmistrz, jego zastępcą lub zastępcy oraz pozostali członkowie wybierani spośród radnych miejskich). Burmistrz (czes. *primátor hlavního města Prahy*) wybierany przez przedstawicielstwo miasta stołecznego pełni jednocześnie funkcję hetmana, czyli organu samorządowego kraju ze względu na podwójny status miasta stołecznego Pragi.
- c) urząd miasta stołecznego Pragi (czes. *Magistrát hlavního města Prahy*), specjalne organy miasta stołecznego Pragi (czes. *zvláštní orgány hlavního města Prahy*) oraz miejska policja (czes. *městská policie hlavního města Prahy*)²⁸³.

Praga jest podzielona na 57 dzielnic, które nie mają jednak statusu gminy, przyznano im jednak osobowość prawną, co uprawnia je do przyjmowania własnego budżetu oraz powoływania własnych organów: przedstawicielstwa dzielnicy (czes. *zastupitelstvo městské části*) jako organu stanowiącego liczącego od 5 do 45 członków, rady dzielnicy (czes. *rada městské části*) jako organu wykonawczego, w skład którego wchodzi od 5 do 9 członków (nie więcej niż 1/3 członków przedstawicielstwa dzielnicy) ze starostą na czele oraz urzędu dzielnicy (czes. *úřad městské části*). W dzielnicach, w których przedstawicielstwo liczy mniej niż 15 radnych rada dzielnicy nie występuje, a jej zadania wykonuje starosta²⁸⁴.

²⁸² Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Sbirka zákonů, Act of 13 April 2000 No. 131/2000 Coll., on the capital city of Prague, www.praha.eu

²⁸³ Art. 1, ust. 4 ustawy o mieście stołecznym Pradze.

²⁸⁴ Art. 95 ustawy o mieście stołecznym Pradze.



Bratysława (Słowacja)

Ustrój i organizację miasta stołecznego Bratysławy reguluje ustawa o mieście stołecznym Bratysławie oraz statut miasta. Organami miasta są miejskie przedstawicielstwo (sł. *Mestské zastupiteľstvo*) liczące 80 członków oraz burmistrz (sł. *Primátor hlavného mesta*), pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

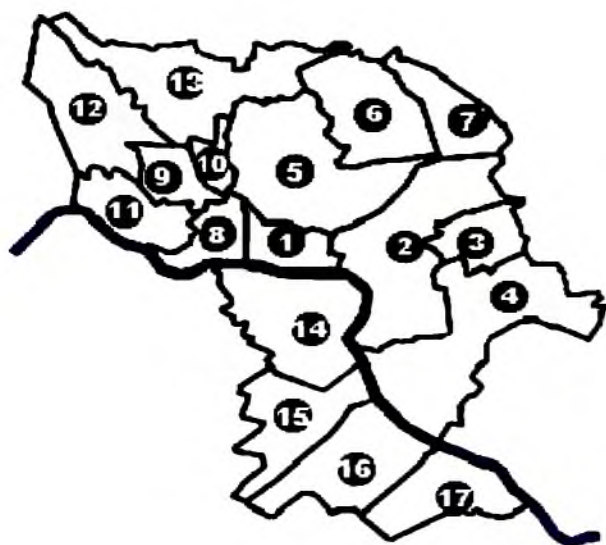
Stolica Słowacji jest podzielona na 17 dzielnic, które posiadają osobowość prawną, własny majątek, budżet oraz własne organy. Organem stanowiącym jest przedstawicielstwo dzielnicy (sł. *Miestne zastupiteľstvo*), w skład którego w zależności od liczby mieszkańców dzielnicy wchodzi od 9 do 60 radnych (w dzielnicach do 3 000 mieszkańców- 9-13 radnych, w dzielnicach od 3 000 do 20 000 mieszkańców- 11-30 radnych, w dzielnicach powyżej 20 000

²⁸⁵ www.praha-mesto.cz

mieszkańców- 31-60 radnych)²⁸⁶, a organem wykonawczym jest starosta-
wszyscy wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich²⁸⁷.

Mapa nr 10

Dzielnice Bratysławy



Podsumowanie

1. W krajach wyszehradzkich zostały uchwalone odrębne ustawy regulujące status miasta stołecznego ze względu na specyfikę tej jednostki- największą liczbą mieszkańców oraz dodatkowe funkcje wynikające ze stołecznego charakteru miasta (wyjątek stanowią Węgry, gdzie status stolicy Budapeszt określa ustawa o samorządzie terytorialnym w odrębnym rozdziale).
2. Miasta stołeczne w Czechach jako największe pod względem liczby mieszkańców posiada podwójny status- gminy oraz wyższej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym zadania są wykonywane przez jeden urząd, obsługujący organy miasta stołecznego, w Polsce Warszawa posiada status miasta na prawach powiatu, czyli realizuje zadania zarówno gminy, jak i powiatu, na Węgrzech Budapeszt posiada dwuszczeblową strukturę, na Słowacji stolica ma status wyłącznie gminy.
3. Terytorium miast stołecznych podzielone jest na dzielnice, które posiadają status gmin (na Węgrzech i Słowacji) lub mają status bardzo zbliżony do statusu gminy (w Polsce i w Czechach).

²⁸⁶ http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/KI_Slovensko_krajina_poslancov.pdf

²⁸⁷ Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave č.377/1990 Z.z. (ustawa Słowackiej Rady narodowej o stołecznym mieście Bratysławie), Zákon Slovenskej národnej rady z 1. októbra 1990 o meste Košice č.401/1990 Z.z.. (ustawa Słowackiej Rady Narodowej o mieście Koszycy).

d) podział dla celów statystycznych Unii Europejskiej w państwach wyszehradzkich

NUTS (skrót od fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) tzw. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych to określenie podziału na statystyczne jednostki terytorialne wprowadzony w ramach Unii Europejskiej do celów realizacji polityki regionalnej. Nomenklatura NUTS ma zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej, służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny różnicowań regionalnych i opracowywania programów rozwoju regionalnego.

W związku z procesem integracji europejskiej państwa wyszehradzkie stanęły w obliczu dostosowania pewnych rozwiązań do standardów unijnych poprzez podział kraju na jednostki statystyczne NUTS. Wyróżniono 5 poziomów NUTS, z których najważniejsze są NUTS 2 oraz NUTS 3. Na poziomie NUTS 2 wspierane są obszary problemowe o niskim poziomie rozwoju, a na poziomie NUTS 3 - obszary wymagające restrukturyzacji oraz regiony przygraniczne. Poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek NUTS 2 i NUTS 3 ma decydujące znaczenie w przypadku korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Klasyfikacja NUTS ma charakter hierarchiczny, co oznacza, że jednostki na poziomie NUTS 5 wchodzi w skład jednostek NUTS 4 itd. Poprzez wprowadzenie NUTS starano się ujednolicić system zbierania danych statystycznych na szczeblu regionalnym. Jak się jednak okazało, na poszczególnych szczeblach NUTS występuje znaczny poziom zróżnicowania pod względem liczby mieszkańców, wielkości powierzchni poszczególnych regionów czy wielkości PKB²⁸⁸.

Polska

Początkowo Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) dzieliła Polskę na terytorialne, hierarchicznie powiązane jednostki na 5 poziomach, z czego:

- 3 określono jako poziomy regionalne (makroregiony, województwa, podregiony),
- 2 określono jako poziomy lokalne.

Poziom regionalny obejmuje swym zasięgiem:

POZIOM 1 – regiony (6),

POZIOM 2 – województwa (16),

²⁸⁸ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu...*, s. 74-75.

POZIOM 3 – podregiony (zgrupowanie kilku powiatów) (66).

Poziom lokalny obejmuje swym zasięgiem:

POZIOM 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu (314+65),

POZIOM 5 – gminy, w tym gminy miejskie, będące miastami na prawach powiatu (2478)²⁸⁹.

W celu dostosowania do wymogów Unii Europejskiej Polska wprowadziła pewne zmiany w podziale na poziomie NUTS 1 na sześć regionów:

- 1) Region centralny- województwa mazowieckie i łódzkie,
- 2) Region południowy- województwa małopolskie i śląskie,
- 3) Region wschodni- województwa lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie,
- 4) Region północno-zachodni- województwa wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie,
- 5) Region południowo-zachodni- województwa dolnośląskie i opolskie,
- 6) Region północny- województwa kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie²⁹⁰.

Węgry

W odpowiedzi na unijne wymagania Węgry w marcu 1998 roku przyjęły narodową koncepcję rozwoju regionalnego, która zakładała utworzenie siedmiu regionów planowania statystycznego w powiązaniu z systemem NUTS na podstawie ustawy o rozwoju regionalnym z 1996 roku²⁹¹. Od 1999 roku w ramach systemu NUTS na poziomie NUTS 2 utworzono siedem regionów dla celów statystycznych i programowania, a w każdym z tych regionów zaczęły funkcjonować rady rozwoju regionalnego odpowiedzialne za opracowanie programów rozwoju regionalnego dla danego regionu. Z kolei na poziomie NUTS 3, który stanowią wyższe jednostki samorządu terytorialnego- 19 województw i stolica Budapeszt powołano do życia wojewódzkie rady rozwoju²⁹². Obecnie węgierski system NUTS stanowi spójną strukturę- od NUTS 1 do NUTS 5:

NUTS 1 - trzy duże regiony, każdy liczący około 3 mln mieszkańców (Środkowe Węgry, Kraj Zadunajski , Wielka Nizina).

NUTS 2 – siedem regionów- każdy około 1,5 mln mieszkańców:

1. Środkowe Węgry- *Budapest, Pest*

²⁸⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. Nr 214, poz. 1573.

²⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NTS), Dz. U. Nr 98, poz. 998.

²⁹¹ Act XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning.

²⁹² D. Bailey, L. De Propriis, *EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement*, conference paper presented at the international conference 'Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges' Aix-en Provence 31st May and 1st June 2002, s. 13.

2. Środkowy Kraj Zadunajski- województwa: *Fejér, Komárom-Esztergom, Veszprém*
3. Zachodni Kraj Zadunajski- województwa: *Vas, Zala, Győr-Moson-Sopron*
4. Południowy Kraj Zadunajski- województwa: *Baranya, Somogy, Tolna*
5. Północne Węgry- województwa: *Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád*
6. Północna Wielka Nizina- województwa: *Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg*
7. Południowa Wielka Nizina- województwa: *Bács-Kiskun, Békés, Csongrád*

NUTS 3 – 19 województw oraz stolica Budapeszt- około 0.5 mln mieszkańców

NUTS 4 – 168 małych regionów- 60.000 mieszkańców

NUTS 5 – 3152 gminy- około 3000 mieszkańców²⁹³

Czechy

Zgodnie z zapisami rozporządzenia Rady Ministrów Republiki Czeskiej z 1998 roku²⁹⁴, artykułu 19 (1) ustawy o państwowej służbie statystycznej²⁹⁵, porozumień Czeskiego Urzędu Statystycznego z odpowiednikiem europejskim (Eurostat) oraz ustawy o wsparciu rozwoju regionalnego²⁹⁶ wprowadzono podział Czech dla celów statystycznych (CZ-NUTS). Przedstawia się on następująco:

NUTS 1- cały kraj

NUTS 2- 8 regionów:

- 1) Stolica Praga,
- 2) Środkowoczeski- obejmujący kraj środkowoczeski,
- 3) Południowozachodni (czes. *Jihozápad*)- obejmujący kraje południowoczeski i pilzneński,
- 4) Północnozachodni (czes. *Severozápad*)- obejmujący kraje karłowarski i ujski,
- 5) Północnowschodni (czes. *Severovýchod*)- obejmujący kraje liberecki, kralowohradecki i pardubicki,
- 6) Południowowschodni (czes. *Jihovýchod*)- obejmujący kraje południowomorawski i wysoczyzna,
- 7) Środkowo morawski (czes. *Střední Morava*)- obejmujący kraje ołomuniecki i žilíński,
- 8) Morawsko śląski (czes. *Moravskoslezsko*)- obejmujący kraj morawskośląski.

NUTS 3- 14 krajów

NUTS 4- 77 powiatów oraz 15 dzielnic Pragi

³ P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?* Budapest 2002, s. 44-45.

⁴ Resolution of the Czech Republic's Government No. 707/1998 Sb.

⁵ Article 19(1) of Act No. 89/1995 Sb., on the State Statistical Service.

⁶ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Act No. 248/2000 Coll., on Support of the Regional development.

NUTS 5- 6248 gmin²⁹⁷

W Czechach krajowa polityka rozwoju regionalnego prowadzona jest wobec 14 samorządowych krajów (NUTS 3), natomiast polityka europejska- wobec 8 regionów poziomu NUTS 2, co stanowi dodatkowe utrudnienie i problemy w koordynacji polityki regionalnej²⁹⁸. W 1999 roku na poziomie regionów NUTS 2 utworzono komitety zarządzające i monitorujące, których zadaniem jest koordynowanie wdrażania regionalnych programów operacyjnych²⁹⁹.

Słowacja

Na Słowacji system NUTS został zorganizowany w następujący sposób:

NUTS 1- cały kraj

NUTS 2- 4 regiony:

- 1) region Bratysława (sł. *Bratislavský kraj* SK 01) – zawiera tylko kraj bratysławski,
- 2) zachodnia Słowacja (sł. *Západné Slovensko* SK 02)- *Trnavský kraj, Trenčiansky kraj, Nitriansky kraj*,
- 3) środkowa Słowacja (sł. *Stredné Slovensko* SK 03)- *Žilinský kraj, Banskobystrický kraj*,
- 4) wschodnia Słowacja (sł. *Východné Slovensko* SK 04)- *Prešovský kraj, Košický kraj*,

NUTS 3- 8 krajów

NUTS 4- 79 powiatów

NUTS 5- 2891 gmin

Podsumowanie

1. W krajach wyszehradzkich zgodnie z wymogami Unii Europejskiej przyjęto koncepcję podziału kraju na jednostki statystyczne NUTS na pięciu poziomach.
2. Tylko w Polsce na poziomie NUTS 2 występują samorządowe województwa, w pozostałych krajach wyższe jednostki samorządu terytorialnego pokrywają się z poziomem NUTS 3.
3. We wszystkich krajach wyszehradzkich najniższy poziom NUTS 5 odpowiada podziałowi na gminy.

²⁹⁷ [http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/t/910023B696/\\$File/000106a27.pdf](http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/t/910023B696/$File/000106a27.pdf)

²⁹⁸ T. Kostelecký, *Public Administration, Regional Policy and the Committee of the Regions-Interaction of Regional, National and European Influences in the Pre-accession Czech Republic*, "NISPAcee Occasional Papers in Public Administration and Public Policy" Winter 2005, Nr 1, s. 14-34,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN019596.pdf>

²⁹⁹ D. Bailey, L. De Propriis, *EU Structural Funds...*, s. 16.

ROZDZIAŁ II

2. Ustrojowe podstawy samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich

2.1. Cechy samorządu terytorialnego

a) pojęcie samorządu terytorialnego

Na współczesne demokratyczne państwo prawne składa się zespół instytucji i rozwiązań prawnych wzajemnie ze sobą powiązanych i zależnych pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym. Zadaniem tych instytucji jest zapewnienie w sposób pośredni i bezpośredni zgodnego z prawem funkcjonowania całego aparatu państwowego. Filarami tej konstrukcji są:

- 1) „zasada konstytucjonalizmu,
- 2) suwerenność narodu,
- 3) podział władzy,
- 4) uznanie ustawy za podstawowe źródło tworzenia prawa,
- 5) niezawisłość sądownictwa,
- 6) instytucje samorządowe,
- 7) konstytucyjny charakter i gwarancje praw i wolności obywatelskich”³⁰⁰.

Zasada samorządności stanowi więc jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można dwie koncepcje odnoszące się do genezy i istnienia samorządu. Pierwsza z nich charakterystyczna dla systemu brytyjskiego głosi, że powstanie samorządu ma charakter naturalny, że pojawił się on spontanicznie sam z siebie akcentując pierwotny charakter budowania więzi społecznych jeszcze przed powstaniem państwa, stąd nazwa koncepcji-naturalistyczna. Państwo jest więc instytucją pochodną w stosunku do gminy, która jest traktowana jako struktura starsza od państwa. Według drugiej koncepcji- decentralizacyjnej samorząd jest tworem państwa, wynikiem przeprowadzenia procesu decentralizacji władzy³⁰¹, czyli wyrazem ustanowionego przez państwo podziału zadań i dobrowolnej rezygnacji z części zadań publicznych na rzecz struktur samorządowych. Samorząd powstały z woli państwa, dzięki przyznanej osobowości prawnej, sprawuje część administracji publicznej w sposób

³⁰⁰ R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 16.

³⁰¹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 324.

samodzielny. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się również na polityczną teorię samorządu, która kładzie nacisk na aspekt polityczny działania samorządu, akcentując udział społeczeństwa w administracji publicznej³⁰².

W literaturze przedmiotu pojawiło się bardzo wiele koncepcji wyjaśniających istotę pojęcia samorząd. Według T. Rabskiej „na pojęcie samorządu składają się następujące elementy:

- 1) „wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,
- 2) powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej,
- 3) posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała,
- 4) organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji, działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych,
- 5) organy samorządu, nie będąc organem administracji państwowej, wchodzi jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości”³⁰³.

W oparciu o kryterium charakteru więzi łączącej pewne grupy społeczne skupiające się w organizacjach samorządowych można wyróżnić samorząd terytorialny. Szczególny charakter tego samorządu wynika z tego, iż o przynależności do wspólnoty samorządowej decyduje fakt zamieszkiwania na danym terytorium, czyli więź terytorialna i przynależność ta jest dla mieszkańców obowiązkowa i automatyczna. Istotę samorządu terytorialnego określają trzy podstawowe elementy: a) podmiot, b) przedmiot i c) sposób wykonywania administracji publicznej. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkała na określonym terenie i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administracja publiczna, której wykonywanie jest obowiązkiem nakładanym przez państwo, to państwo bowiem decyduje o powołaniu samorządu w celu realizacji jego zadań na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Samorząd uzyskuje możliwość korzystania ze środków prawnych o charakterze władczym właściwych władzy państwowej oraz gwarancje samodzielności działania, która podlega ochronie sądowej³⁰⁴.

Zagadnienie samorządu terytorialnego jest przedmiotem analizy różnych dyscyplin naukowych, które reprezentują odmienne podejścia

³⁰² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...*, s. 27.

³⁰³ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 349-350.

³⁰⁴ P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Toruń 2007, s. 24-25.

badawcze w stosunku do jego pojęcia. W ujęciu prawnym zwraca się szczególną uwagę na prawne uwarunkowania działalności samorządu i jej ocenę pod kątem zgodności z prawem. W ujęciu socjologicznym samorząd terytorialny jest rozpatrywany przez pryzmat wspólnoty lub społeczności lokalnej podkreślając więź łączącą mieszkańców i ich wspólne interesy. Na gruncie politologicznym samorząd terytorialny ujmowany jest jako instrument sprawowania władzy politycznej, a punktem zainteresowania stają się relacje między różnymi podmiotami na lokalnej scenie politycznej oraz proces podejmowania decyzji. Z perspektywy ekonomicznej samorząd jawi się jako podmiot, którego celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez dostarczanie usług, przedmiotem zainteresowania staje się proces efektywnego wykorzystania zasobów, strona finansowa działalności jednostek samorządowych i problem zarządzania przyznanymi środkami³⁰⁵. Występowanie wielu podejść badawczych jest uzasadnione złożonością problemów dotyczących samorządu terytorialnego.

W doktrynie prawnej okresu międzywojennego w Polsce Tadeusz Bigo definiował samorząd terytorialny jako część administracji publicznej charakteryzującą się samodzielnym wykonywaniem spraw publicznych, na własną odpowiedzialność w interesie członków społeczności lokalnych, podkreślał więc odrębną od państwa podmiotowość prawną samorządu i możliwość korzystania z władztwa administracyjnego³⁰⁶. Odmiennego zdania w kwestii przyznania samorządowi osobowości publicznoprawnej był m.in. Jerzy Panejko, który akcentował potrzebę podporządkowania samorządu państwu bez konieczności wyposażania go w atrybut samodzielności, jakim jest osobowość prawna³⁰⁷.

Zbigniew Leoński ujmuje istotę samorządu w znaczeniu szerszym (socjologicznym i politycznym), gdzie „cechę samorządności przypisuje różnym grupom społecznym lub wyłonionym przez nie organom bez względu na to, czy realizują funkcje administracji publicznej” lub w znaczeniu węższym jako „tylko grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych”³⁰⁸, w obu przypadkach podkreślając znaczenie samorządu jako formy sprawowania władzy lokalnej przez własne organy na rzecz danej społeczności.

Dla Bogdana Dolnickiego samorząd terytorialny w znaczeniu prawnym to „wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób

³⁰⁵ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu...*, s. 36-42.

³⁰⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990), s. 140.

³⁰⁷ J. Stępień, *Problem decentralizacji* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 205.

³⁰⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 5.

zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”³⁰⁹.

Według Jerzego Regulskiego „samorząd jest ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi przez ludzi, których one bezpośrednio dotyczą. Koncepcja samorządu opiera się na założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swoich potrzeb, celów, zdolną do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami o charakterze lokalnym”³¹⁰.

Podsumowując, za Eugeniuszem Ochendowskim można przyjąć, iż „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”³¹¹.

Współcześnie samorząd terytorialny ujmowany jest jako jeden z typów decentralizacji administracji publicznej, a administracja samorządowa zaliczana jest do władzy wykonawczej, samorząd działa bowiem z woli państwa, które w drodze odpowiednich aktów prawnych decyduje o powstaniu, organizacji i zakresie działania samorządu³¹².

Pojęcie samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich jest zdefiniowane w podstawowych aktach prawnych- podstawy ustrojowe, na jakich bazuje działanie władz terenowych, określają konstytucje tych krajów. O znaczeniu samorządu terytorialnego świadczy fakt, iż powszechną praktyką państw postkomunistycznych jest unormowanie tej problematyki w ustawach zasadniczych. Według konstytucji Republiki Węgierskiej „samorządność lokalna jest to samodzielne, demokratyczne prowadzenie lokalnych spraw publicznych dotyczących społeczności wyborców, jak również sprawowanie lokalnej władzy publicznej w interesie ludności”³¹³.

Tworząc nowy system samorządu terytorialnego państwa wyszehradzkie stanęły przed koniecznością określenia charakteru prawnego jednostek samorządowych. Początkowo oznaczało to zdefiniowanie pojęcia i znaczenia gminy jako podstawowej jednostki samorządu (wyjątek stanowią Węgry, gdzie od 1990 roku funkcjonuje także samorząd województwa), a w późniejszym okresie także i wyższych jednostek samorządu, po ich wprowadzeniu do struktury samorządu. W ustawodawstwie polskim pod pojęciem gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową

³⁰⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003, s. 15.

³¹⁰ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 59.

³¹¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2005, s. 299.

³¹² P. Olszewski, *Samorząd...*, s. 23.

³¹³ Art. 42 konstytucji węgierskiej, H. Donath, *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 2002, s. 63.

tworzą mieszkańcy gminy z mocy prawa, ich przynależność ma więc charakter przymusowy, powszechny, a podstawą owej przynależności jest fakt zamieszkiwania na obszarze działania danej gminy. Artykuł 2 ustawy o samorządzie gminnym mówi o samodzielności gminy jako jednym z jej atrybutów. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej.

W odniesieniu do powiatu ustawa o samorządzie powiatowym w podobny sposób charakteryzuje jego pojęcie, przez powiat należy bowiem rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zarówno więc w przypadku gminy, jak i powiatu zwraca się uwagę na lokalny charakter wspólnot samorządowych i lokalny charakter spraw należących do zakresu ich działania z tą różnicą, iż powiat wykonuje zadania o charakterze lokalnym, lecz jednocześnie ponadgminnym- zasięg terytorialny jest więc inny. Reforma samorządowa wprowadziła do systemu samorządu terytorialnego w Polsce nową kategorię- miasta na prawach powiatu. Jest ono gminą wykonującą zadania powiatu- ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym³¹⁴, natomiast zadania ustawa o samorządzie powiatowym. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta oraz prezydent miasta (w odniesieniu do jego wyboru stosuje się przepisy ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³¹⁵). Z kolei pojęcie województwa oznacza regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium i podobnie jak w przypadku gminy oraz powiatu członkostwo w tej wspólnocie powstaje z mocy prawa na podstawie faktu zamieszkania na obszarze danego województwa. Na tym poziomie realizowane są zadania o znaczeniu regionalnym. Warto podkreślić, iż województwa oraz powiaty nie naruszają podziału na gminy, gdyż gminy w całości tworzą województwo lub powiat. Ponadto model trójstopniowy samorządu oznacza brak wzajemnych zależności podporządkowania czy podległości pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu. Jak mówi artykuł 4 ustawy o samorządzie województwa zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Każda jednostka działa niezależnie

³¹⁴ Art. 92, ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

³¹⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 984.

od drugiej, ale wszystkie mają te same prawa gwarantowane ustawodawstwem powszechnym.

Na Węgrzech zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie terytorialnym każda wspólnota mieszkańców ma prawo do samorządu- dotyczy to zarówno gmin, miast, ich dzielnic, jak i województw, którym przysługują takie same prawa. Pod pojęciem samorządu terytorialnego należy rozumieć niezależną jednostkę zarządzającą w sposób demokratyczny sprawami danej wspólnoty lokalnej w imieniu i w interesie członków tej wspólnoty. Jednostki samorządowe mają zagwarantowane prawo do samodzielnego regulowania swojej struktury wewnętrznej i zasad działania, do decydowania w sprawach własnego majątku, dochodów własnych i sposobu realizacji przyznanych im zadań własnych. Przyznana im samodzielność organizacyjna, majątkowa, finansowa oraz swoboda zrzeszania się znajduje się pod ochroną niezawisłych sądów, które mogą unieważnić podejmowane przez samorządy decyzje tylko w przypadku naruszenia obowiązującego prawa³¹⁶. Na wniosek miasta liczącego więcej niż 50 000 mieszkańców parlament węgierski może nadać temu miastu status miasta na prawach województwa, które będzie odpowiedzialne za wykonywanie zadań gminy oraz województwa, a jego organ przedstawicielski będzie nosił nazwę zgromadzenia ogólnego (podobnie, jak organ stanowiący samorządu województwa)³¹⁷.

W Czechach ustawodawca zwraca uwagę na trzy podstawowe cechy gminy: terytorium, mieszkańcy oraz własne kompetencje. Według ustawy o gminach³¹⁸ pod pojęciem gminy należy rozumieć podstawową jednostkę podziału terytorialnego będącą samorządną wspólnotą mieszkańców. Członkiem danej wspólnoty gminnej jest obywatel czeski mający stałe miejsce zamieszkania na obszarze gminy. Gmina stanowi korporację publicznoprawną posiadającą własny majątek, a działa w imieniu i na rzecz swoich mieszkańców w oparciu o własny budżet. Gminie, która liczy co najmniej 3000 mieszkańców, decyzją przewodniczącego Izby Poselskiej (po uprzednim wyrażeniu zgody przez rząd) może zostać nadany status miasta (prawo czeskie przewiduje ponadto przyznanie gminie statusu miasteczka w odwołaniu się do historycznych tradycji). Z kolei pod pojęciem kraju należy rozumieć terytorialną wspólnotę mieszkańców posiadających prawo do samorządu³¹⁹. Kraj dba o wszechstronny rozwój swojego obszaru oraz o potrzeby jego mieszkańców. Również stanowi korporację publicznoprawną z własnym majątkiem i własnym budżetem, działającą w imieniu i na rzecz swoich mieszkańców- koncepcja prawnego statusu

³¹⁶ Art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

³¹⁷ Art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym.

³¹⁸ Art. 1 ustawy o gminach.

³¹⁹ Art. 1 ustawy o krajach.

gminy i kraju jest więc w Czechach taka sama, przy czym samorządowy kraj nie stanowi jednostki nadrzędnej w stosunku do gminy. Każda z jednostek samorządu terytorialnego posiada własny zakres działania, korzystają jednak z takich samych praw, jak prawo do ochrony sądowej, do swobodnego zrzeszania się, do samodzielnego działania w granicach obowiązującego prawa dzięki przyznaniu tym jednostkom osobowości prawnej.

Na Słowacji pod pojęciem gminy należy rozumieć niezależną, terytorialną i administracyjną jednostkę, która obejmuje osoby stale zamieszkujące na jej terytorium. Posiada osobowość prawną, co oznacza, że samodzielnie zarządza własnym majątkiem i własnymi dochodami. Podstawową rolą gminy jest dbanie o rozwój społeczności lokalnej i zapewnianie potrzeb jej członków³²⁰. Gminie może zostać nadany status miasta na podstawie złożonego przez jej władze wniosku. Decyzję o nadaniu statusu miasta podejmuje Rada Narodowa Słowacji z dniem 1 stycznia danego roku w oparciu o propozycję Rady Ministrów, jeżeli:

- 1) gmina stanowi centrum administracyjne, ekonomiczne i kulturowe,
- 2) dostarcza usługi publiczne także dla mieszkańców otaczających ją gmin,
- 3) posiada połączenia komunikacyjne z otaczającymi ją gminami,
- 4) posiada zabudowę charakterystyczną dla miasta przynajmniej w części swojego terytorium,
- 5) liczy co najmniej 5 000 mieszkańców³²¹.

Samorząd krajowy stanowi niezależną jednostkę podziału terytorialnego Słowacji, posiadającą osobowość prawną, samodzielnie zarządzającą przyznanym jej majątkiem i własnymi dochodami oraz dbającą o dobro jej mieszkańców³²².

Podsumowanie

1. Istota samorządu we wszystkich krajach wyszehradzkich wyraża się w sprawowaniu władzy wykonawczej na podstawie ustaw i pod nadzorem państwa.
2. Zakres władzy lokalnej, miejsce oraz rola samorządu terytorialnego w państwie zależą m.in. od ustroju politycznego

³²⁰ Art. 1 ustawy o ustroju gminy (úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov- 612/2002 Z.z.).

³²¹ Art. 22 ustawy o ustroju gminy.

³²² *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak Republic, Bratislava 2004, s. 11.

państwa, podziału terytorialnego kraju, stosunków ustrojowo-prawnych między podmiotami administracji publicznej³²³.

3. We wszystkich państwach wyszehradzkich na pojęcie gminy składa się element terytorialny oraz wspólnotowy, podkreślając, że obejmuje ona odpowiednie terytorium zamieszkałe przez mieszkańców tworzących społeczność lokalną.
4. We wszystkich państwach wyszehradzkich wyższe jednostki stanowią terytorialną korporację mieszkańców, nie są natomiast terytorialnym związkiem gmin wchodzących w ich skład.

b) decentralizacja władzy publicznej

U podstaw powołania i funkcjonowania samorządu terytorialnego leży przeprowadzenie procesu decentralizacji władzy publicznej w państwie, a istota tego procesu polega na przekazaniu części zadań publicznych, które do tej pory należały do kompetencji centrum, na rzecz innych podmiotów, w tym przypadku jednostek samorządowych. Ich cechą charakterystyczną jest samodzielność i niezależność w zakresie realizacji powierzonych im zadań zagwarantowana ustawowo, decentralizacja oznacza bowiem także rozszerzenie zakresu uprawnień tych podmiotów do samodzielnego podejmowania decyzji na własną odpowiedzialność, bez wiążących poleceń czy wytycznych pochodzących od podmiotów nadrzędnych³²⁴. Decentralizacja jako podstawowy mechanizm demokratycznego sprawowania władzy, polegający na dystrybucji uprawnień władczych pomiędzy aparat państwowy a samorząd terytorialny, będący reprezentantem interesów społeczności lokalnych, wpływa więc w istotny sposób na rozwój demokracji na poziomie lokalnym. Tworzy bowiem warunki dla lepszego i bardziej efektywnego wykorzystania potencjału tkwiącego właśnie w społecznościach lokalnym i regionalnych. Pomiedzy centrum a podmiotami zdecentralizowanymi nie zachodzi stosunek hierarchicznego podporządkowania, który zakłada możliwość ingerowania w sposób dowolny w przekazane kompetencje³²⁵, co stanowi podstawowy element różniący decentralizację od dekoncentracji. Przyznana podmiotom zdecentralizowanym samodzielność nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż ustawodawca zachowuje prawo ingerowania w działalność tych podmiotów. Pozostają one pod

³²³ M. Barański, *Samorząd terytorialny w systemie władzy lokalnej w Polsce*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 1998, s. 65.

³²⁴ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 7-8.

³²⁵ A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 33.

nadzorem weryfikacyjnym państwa, ale prawo jasno określa zakres i formy owego nadzoru. Przekazanie wspomnianym podmiotom określonych zadań publicznych wiąże się ponadto z koniecznością wyposażenia ich w odpowiednie środki realizacji powierzonych zadań zarówno środki finansowe, jak i możliwość korzystania z władztwa administracyjnego jako formy właściwej do wykonania zadań administracji publicznej oraz przekazania odpowiedzialności za realizację tych zadań³²⁶. Celem tego procesu jest, by zadania publiczne były wykonywane lepiej, sprawniej, taniej. Ponadto wśród argumentów o charakterze politycznym przemawiających za decentralizacją można wskazać następujące: włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji dotyczących ich najbliższego otoczenia, co powoduje wzrost zaangażowania i odpowiedzialności za losy wspólnoty lokalnej, lepsza reprezentatywność lokalnych polityków, dla których ważne staje się działanie na rzecz lokalnego rozwoju. Argumentami natury ekonomicznej są z kolei takie, które zwracają uwagę na bardziej efektywne dostosowanie świadczonych usług do potrzeb mieszkańców czy zwiększenie innowacyjności i lepszy przepływ informacji³²⁷. Decentralizacja jest więc taką „formą organizacyjną administracji, w której poszczególne podmioty administracyjne mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podległe w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych”³²⁸. Decentralizacja nie oznacza jednak jednorazowego działania, lecz ma charakter złożonego procesu, który wymaga politycznej woli i wsparcia, gdyż może przebiegać wieloetapowo i może być rozłożony w czasie, a jego nasilenie zależy od przemian społeczno-politycznych i regulacji prawnych. Ponadto nie istnieje jeden model decentralizacji, który może zostać zaadoptowany w każdym państwie bez względu na pewne specyficzne okoliczności. Podejście do reformy decentralizacyjnej może przybierać różne formy w różnych krajach w zależności od politycznego kontekstu i określonych warunków panujących w danym kraju³²⁹.

Jedną z podstawowych form administracji zdecentralizowanej jest samorząd terytorialny, którego „istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego”³³⁰.

³²⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 23-24.

³²⁷ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 29.

³²⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 138.

³²⁹ M. Illner, *Devolution of Government In the Ex-Communist Countries...*, s. 10.

³³⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna- zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123.

- c) podstawowe zasady demokracji lokalnej (subsidiarność, samodzielność, ochrona sądowa, demokracja przedstawicielska, wolność zrzeszania)

Proces decentralizacji władzy zachodzi w oparciu o zasadę subsidiarności (pomocniczości), która dotyczy reguł podziału władzy i oznacza, iż każda decyzja powinna być podejmowana na możliwie najniższym szczeblu, najbliżej obywatela i miejsca jej realizacji, przy zapewnieniu odpowiednich środków dla osiągnięcia zamierzonego celu. Dążąc do najbardziej racjonalnego i skutecznego podziału władzy podstawową rolę w systemie administracji publicznej powinien odgrywać samorząd terytorialny, a w jego strukturze- jednostka najniższa, czyli gmina³³¹ (z zasady subsidiarności wynika więc ogólne domniemanie kompetencji na rzecz podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina). Zgodnie z zasadą subsidiarności władza wyższego szczebla powinna wykonywać tylko te zadania, którym z różnych powodów nie jest w stanie podolać szczebel niższy. Możliwości szczebla niższego- w tym przypadku jednostek samorządu terytorialnego zależą od państwa, które wyposaża te jednostki „w prawa majątkowe, finanse, środki materialne, a nawet w niezbędny zestaw informacji, czyli- krótko mówiąc- w większość czynników, jakie mają wpływ na określenie wydolności samorządu terytorialnego. Powstaje pewna zamknięta zależność: „możliwość wykonania zadania przez samorząd, w miejsce administracji rządowej, zależy od wydolności organizacyjno-finansowej samorządu, wydolność jednostek samorządu terytorialnego zależy od środków, jakie zostały udzielone przez państwo, a środki te państwo ma obowiązek udzielać odpowiednio do zadań, których możliwość wykonania zależy od wydolności organizacyjno-finansowej”³³².

Z zasady tej wynika także działanie na rzecz rozwoju idei partnerstwa społecznego, czyli podjęcia współpracy także z organizacjami pozarządowymi czy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, realizacja zadań publicznych nie oznacza bowiem, iż mają się nią zajmować wyłącznie podmioty administracji publicznej, ale ważne jest włączanie sektora społecznego i prywatnego.

Przyznaną jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność można rozpatrywać w kilku aspektach:

- organizacyjnym i personalnym (własne organy i struktury, prawo do obsadzania stanowisk w administracji samorządowej),

³³¹ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 40.

³³² P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 67.

- administracyjnym (własne kompetencje do stanowienia przepisów i do sprawowania władztwa administracyjnego),
- ekonomicznym (własny majątek oraz środki finansowe określone we własnym budżecie),
- politycznym (wolne wybory oparte na kryterium interesu lokalnego, a nie ogólnopaństwowego)³³³.

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do ochrony sądowej ich samodzielności, która przejawia się w możliwości zainicjowania przez te jednostki sądowej kontroli wydanych wobec nich rozstrzygnięć nadzorczych.

Dwoma podstawowymi elementami konstytuującymi jednostki samorządu terytorialnego są : odpowiednie terytorium oraz mieszkańcy tworzący wspólnotę lokalną lub regionalną na zasadzie powszechności uczestnictwa. Kolejną cechą gwarantującą samorządność jest przyznana jednostkom samodzielność w działaniu i niezależność w podejmowaniu decyzji, które to zasady podlegają ochronie sądowej. Jednostki samorządowe mają więc prawo do działania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wyposażenie ich w osobowość prawną oznacza przyznanie im zdolności bycia podmiotem praw i obowiązków, sprawowania władztwa publicznego oraz dokonywania czynności prawnych np. w odniesieniu do własnego majątku, którym mogą swobodnie rozporządzać, zaciągać zobowiązania, gdyż przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe. Oprócz samodzielności majątkowej poprzez wyodrębnienie mienia komunalnego jednostkom samorządowym przyznano także samodzielność finansową, która polega na prawie uchwalania własnych budżetów lokalnych, możliwości uzyskiwania dochodów własnych, prawie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Samodzielność jednostek samorządowych przejawia się ponadto w nadaniu im prawa do kształtowania ustroju wewnętrznego, które przysługuje ich organom stanowiącym³³⁴. Pochodzą one z powszechnych, bezpośrednich i wolnych wyborów lokalnych, w ich skład wchodzi przedstawiciele danych społeczności lokalnych. Poza tym zostały ustanowione formy politycznej partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji poprzez instytucje referendum lokalnego, konsultacji społecznych lub zgromadzenia obywateli. Zagwarantowanie zasady wolności zrzeszania pozwala z kolei jednostkom samorządowym łączyć się w celu lepszego wykonywania nałożonych nań zadań.

Podsumowanie

³³³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 206.

³³⁴ E. Denek, *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001, s. 9.

1. Podstawowy katalog zasad, w oparciu o które działa samorząd terytorialny w państwach wyszehradzkich obejmuje:
 - a) zasadę decentralizacji,
 - b) zasadę subsydiarności,
 - c) zasadę samodzielności (majątkową, finansową, organizacyjną), osobowość prawną,
 - d) ochronę sądową,
 - e) demokrację przedstawicielską,
 - f) wolność zrzeszania.
2. Decentralizacja w krajach wyszehradzkich zależy w szczególności od następujących czynników:
 - a) politycznego zaangażowania i nastawienia głównych partii politycznych,
 - b) środków finansowych, prawnych, organizacyjnych, ludzkich, materialnych, jakimi dysponują samorządy dla realizacji powierzonych im zadań,
 - c) możliwości decyzyjnych samorządów oraz od zdolności wprowadzania w życie określonych założeń.
 - d) gotowości i umiejętności wykonania poszczególnych zadań przez kadrę urzędniczą jednostek samorządowych,
 - e) wartości, nastawienia, wzorów zachowań, jakimi kierują się mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego oraz ich przedstawiciele³³⁵.
3. Decentralizacja jest złożonym procesem, którego przeprowadzenie jest uzależnione od czynników politycznych, prawnych, administracyjnych, ale również ekonomicznych, społecznych czy kulturowych, nie istnieje zatem jeden jedyny model decentralizacji, który funkcjonowałby w każdym kraju i bez względu na okoliczności. Podejścia do procesu decentralizacji są specyficzne dla danego kraju, wpływ na wybór określonej drogi ma ponadto kontekst polityczny i czas, w jakim problem ten jest rozstrzygany.

³³⁵ M. Illner, H. Wollmann, *Decentralization: Lessons for Reformers*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 319-320.

2.2 Modele samorządu terytorialnego

W procesie przywracania struktury samorządu terytorialnego w początkach lat 90. XX wieku państwa wyszehradzkie brały pod uwagę własne tradycje samorządności oraz odwoływały się w kwestii rozwiązań prawnych i zasad samorządu do przykładu krajów Europy Zachodniej, w których instytucja samorządu terytorialnego ma w systemie władzy państwowej pozycję ugruntowaną. Prace nad pierwszymi w krajach wyszehradzkich ustawami samorządowymi na początku lat 90. XX wieku przebiegały w świadomości istnienia swobodnego „europejskiego modelu samorządu”, jakim była i jest nadal Europejska Karta Samorządu Terytorialnego przyjęta przez Radę Europy w 1985 roku. W krajach tych dostosowywanie samorządu terytorialnego do standardów europejskich rozumiane było jako spełnienie wymogów stawianych właśnie przez Kartę, co wiązało się z przyznaniem instytucji samorządu określonych uprawnień, środków, pozycji oraz stosownym umocowaniem go w strukturach państwowych³³⁶. Postanowienia Karty są jednak na tyle ogólne, by uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe, odrębności natury społecznej, gospodarczej czy politycznej.

Za podstawowe cechy systemu administracji publicznej w państwach demokratycznych uznaje się następujące zasady:

- 1) „władze lokalne i regionalne działają na zasadzie samorządów wyłanianych w wyborach powszechnych,
- 2) w ramach samorządów terytorialnych władze dzielą się na stanowiące (rady) i wykonawcze,
- 3) władze samorządowe wyposażone są w struktury administracyjne, zatrudniające profesjonalnie przygotowaną kadrę do realizacji zadań lub usług publicznych,
- 4) administracja lokalna różni się od jednostek gospodarczych dążeniem do zaspokojenia prawnie określonych potrzeb danej społeczności i brakiem nastawienia na osiągnięcie zysku,
- 5) administracja lokalna kieruje się takimi wartościami, jak równość wszystkich obywateli w dostępie do usług publicznych.”³³⁷

Europejskie systemy samorządowe są zróżnicowane pod względem stopnia decentralizacji zadań i finansów lokalnych, a także organizacji terytorialnej, a zróżnicowanie to przebiega na linii Europa Północna-Europa Południowa. W krajach Europy Północnej (Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania, Holandia, Belgia) jednostki samorządowe są duże obszarowo i pod względem liczby ludności, są odpowiedzialne głównie za dostarczanie usług publicznych, mają

³³⁶ J. Olbrycht, *Przygotowanie polskiej administracji samorządowej do funkcjonowania w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, pod red. T. Mołdawy, K.A. Wojtaszczyka, M. Małeckiego, Warszawa 2003, s. 74.

³³⁷ J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Poznań 2006, s. 52.

szeroki zakres i swobodę działania, finanse lokalne stanowią około 50% finansów publicznych. Znaczne rozmiary gmin w tej części Europy wynikają z pojmowania roli samorządu głównie jako dostarczyciela usług, liczy się także wysoka efektywność funkcjonalna. Z kolei w państwach Europy Południowej (Francja, Hiszpania, Włochy) panuje odmienna sytuacja, w której obserwujemy występowanie stosunkowo małych gmin, a cechą charakterystyczną jest większy stopień centralizacji funkcjonalnej i finansowej państwa³³⁸. Tutaj tradycyjnie małe jednostki lokalne pełnią przede wszystkim rolę reprezentacji społeczności lokalnych w oparciu o zasady demokracji lokalnej. Niektóre państwa, jak Niemcy i Szwajcaria, wykształciły mieszane systemy posiadające cechy obu modeli- dużą liczbę małych jednostek samorządowych, silną kontrolę działań tych jednostek, ale jednocześnie duży zakres usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców. Na wyraźne różnice pomiędzy Europą Północną i Południową wskazują E.C. Page i M. Goldsmith, którzy opracowali model zachodnioeuropejskiego samorządu poddając analizie relacje między władzami centralnymi i samorządowymi w krajach o ustroju unitarnym. W stworzonej przez siebie klasyfikacji do krajów Europy Północnej zaliczyli Finlandię, Norwegię, Szwecję, Danię i Wielką Brytanię, a do krajów Europy Południowej Francję, Hiszpanię i Włochy³³⁹. Porównując relacje centrum-samorząd brali oni pod uwagę trzy podstawowe wymiary: zakres funkcji przekazywanych samorządom, swoboda podejmowania decyzji z uwzględnieniem aspektu finansowego oraz dostęp do formułowanych przez władze centralne regulacji prawnych dotyczących samorządu. W aspekcie funkcjonalnym zakres zadań samorządów jest znacznie szerszy w krajach Europy Północnej i co się z tym wiąże także udział samorządów w finansowaniu zadań publicznych jest wyższy w tej części Europy niż w południowej części kontynentu. W Europie Północnej dostęp samorządów do decyzji zapadających na szczeblu centralnym w odniesieniu do ich sytuacji realizuje się poprzez negocjacje prowadzone przez samorządy z przedstawicielami rządu, zaś w Europie Południowej większe znaczenie mają bezpośrednie kontakty i możliwość wpływania w ten sposób na politykę władz centralnych. Wspomniani autorzy upatrywali podstaw takich różnicowań m.in. w strukturze terytorialnej badanych krajów, gdyż na północy kontynentu dominują duże pod względem wielkości terytorium jednostki samorządowe w odróżnieniu od małych gmin na południu. Tam bowiem, gdzie jednostki samorządowe są małe, przekazanych im zostało niewiele funkcji, z kolei jednostkom większym wykorzystując zjawisko ekonomii skali władze były skłonne oddać do

³³⁸ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 324.

³³⁹ P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej- próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” Nr 4(10)/2002, s. 50.

realizacji znaczną część zadań publicznych bez konieczności ciągłej kontroli administracyjnej.

Inna klasyfikacja opracowana przez J.J.Hesse i L.J.Sharpe w wielu punktach wykazuje podobieństwa do typologii Page'a i Goldsmitha, istnieją jednak także między nimi istotne różnice. Przede wszystkim Hesse i Sharpe opracowali trzy modele samorządu: frankofoński (lub model napoleoński) charakterystyczny dla takich krajów jak Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia i Grecja, model typowy dla Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz trzeci model typowy dla krajów Europy Środkowej i Północnej, do których zaliczyli Finlandię, Danię, Szwecję, Norwegię, Holandię, Niemcy i Szwajcarię³⁴⁰. W pierwszym modelu instytucja samorządu znajduje umocowanie w konstytucji, co podkreśla jej ustrojowy charakter, w wykonywaniu zadań publicznych samorząd jest jednak w dużym stopniu zależny od pomocy administracji rządowej, ważniejsze wydaje się więc w tym modelu reprezentowanie społeczności lokalnej niż dostarczanie usług przez samorząd. Cechą charakterystyczną drugiego modelu jest brak klauzuli kompetencji ogólnej oraz brak konstytucyjnych gwarancji dla samorządu, przy czym w porównaniu do modelu napoleońskiego wykazuje większy zakres swobody w podejmowaniu decyzji przez samorząd. W trzecim wspomnianym wyżej modelu dużą wagę przywiązuje się do zagadnienia demokracji lokalnej, w relacjach samorząd-centrum obserwuje się dosyć duży zakres swobody samorządu, któremu przypisuje się kompetencje ogólne, a wykonywanie najważniejszych zadań odbywa się w ścisłych ramach norm prawnych.

Analizując zagadnienie modeli samorządu terytorialnego warto przyjrzeć się narodowym modelom samorządu w wybranych państwach europejskich, które stanowią główne wzorce struktury i działania samorządu terytorialnego na kontynencie. Na uwagę zasługują trzy podstawowe systemy funkcjonowania samorządu terytorialnego na gruncie europejskim- angielski, francuski i niemiecki³⁴¹.

Pierwszym państwem, które wprowadziło samorząd we własnym ustawodawstwie była Anglia. Samorząd jest w tym kraju postrzegany jako naturalne prawo lokalnej społeczności do zarządzania jej sprawami³⁴², a długa tradycja jego rozwoju powoduje, iż w systemie brytyjskim posiada on silną, ugruntowaną i niezależną pozycję. W odmienny sposób został zorganizowany system administracji w pozostałych częściach składowych Wielkiej Brytanii, a mianowicie w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. W większości kraju dominuje dwuszczeblowa struktura samorządu z hrabstwami i dystryktami jako

³⁴⁰ Ibidem, s. 52-53.

³⁴¹ *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2001, s. 214.

³⁴² M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa 2007, s. 84.

jednostkami terytorialnej organizacji państwa, w niektórych jednak obszarach dystryktów wiejskich powołane zostały parafie³⁴³. Ponadto funkcjonują tzw. dystrykty metropolitarne (w liczbie 36 jako jednostki podziału w sześciu aglomeracjach metropolitarnych) oraz w nieco odmienny sposób regulowany jest system władzy w Londynie. Charakterystyczną cechą systemu brytyjskiego jest brak organu wykonawczego, kompetencje wykonawcze, jak i stanowiące należą do rad poszczególnych szczebli, które pochodzą z wyborów bezpośrednich (wybory lokalne cechuje stosunkowo wysoki stopień upartyjnienia)³⁴⁴. Ustrój i struktura rady hrabstwa i dystryktu zostały zorganizowane w sposób jednolity- w skład rad wchodzi przewodniczący, jego zastępcy oraz radni. Przewodniczący, do którego zadań należy zwoływanie posiedzeń rady oraz ich prowadzenie, jest wybierany spośród radnych na roczną kadencję z możliwością reelekcji³⁴⁵. Na mocy The Local Government Act z 2000 roku wprowadzone zostały do systemu zarządzania jednostkami samorządowymi istotne zmiany, umożliwiające odwołanie się do mieszkańców w drodze referendum w sprawie wyboru sposobu podejmowania decyzji na danym szczeblu podziału terytorialnego. Pierwszym z możliwych rozwiązań jest bezpośredni wybór burmistrza, druga opcja zakłada wybór lidera i jego gabinetu przez radnych, trzecie rozwiązanie polega na bezpośrednim wyborze burmistrza, który posiada uprawnienia nadane mu każdorazowo przez radę, co ogranicza jego rolę w procesie decyzyjnym³⁴⁶.

Drugim rodzajem systemu samorządowego, który ukształtował się na kontynencie europejskim jest system francuski. Francja przez lata (od czasów absolutyzmu) była państwem silnie scentralizowanym, choć próby reform decentralizacyjnych były w tym kraju podejmowane (w okresie rewolucji francuskiej czy w połowie XX wieku). Kluczowe znaczenie dla zwycięstwa tendencji decentralizacyjnych w tym kraju miała wielka reforma ustrojowa z lat osiemdziesiątych XX wieku, określana mianem reformy Deffere'a. Zmiany wprowadzone pakietem ustaw z lat 1982-1988 spowodowały powstanie trójszczeblowego samorządu terytorialnego. Jednostkami samorządu od tego momentu są we Francji gminy (w liczbie 36,5 tys.), departamenty (w liczbie 100) oraz regiony (w liczbie 26). Na szczeblu departamentu i regionu obok administracji samorządowej funkcjonują przedstawiciele administracji państwowej, prefekci³⁴⁷. Struktura wewnętrzna jednostek samorządu terytorialnego opiera się na organach stanowiących i wykonawczych.

³⁴³ S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 67.

³⁴⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...j*, s. 373.

³⁴⁵ J. Supernat, *W Anglii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999, s. 28.

³⁴⁶ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd...*, s. 88.

³⁴⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 215-216.

Organami stanowiącymi są odpowiednio: rada gminy, rada departamentalna oraz rada regionalna, które pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a ich kadencja wynosi sześć lat (w departamencie i regionie skład rady ulega wymianie w połowie co trzy lata). Organem wykonawczym na wszystkich szczeblach administracji zdecentralizowanej we Francji jest przewodniczący rady wybierany spośród jej członków, który w gminie nosi nazwę mera. Mer pełni dwojaką funkcję- organu gminy oraz organu państwa, odpowiada bowiem nie tylko za realizację zadań samorządowych, ale również za zadania zlecone z zakresu administracji państwowej³⁴⁸. Gmina we Francji stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, jednak mimo, iż gminy posiadają jednolity status prawny, różnią się zasadniczo pod względem demograficznym, urbanistycznym i obszarowym. Spośród ponad 36 tys. gmin francuskich około 22 tys. liczy mniej niż 500 mieszkańców³⁴⁹. Ponadto charakterystyczną cechą francuskiego systemu administracji jest funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, które rozpatruje skargi na nielegalne decyzje administracyjne wydawane przez organa również jednostek samorządowych³⁵⁰.

Trzecim rodzajem systemu samorządu terytorialnego w Europie jest system niemiecki, którego tradycje sięgają pierwszej połowy XIX wieku. System ten jest wewnątrznie bardzo zróżnicowany, na co wpływ mają z jednej strony uwarunkowania historyczne, z drugiej ustrój państwa niemieckiego jako państwa federalnego, w którym gwarantuje się szeroką autonomię dla poszczególnych części federacji, czyli landów. Każdy z krajów (jest ich 16, z czego 3 stanowią maista- Berlin, Hamburg i Brema) może samodzielnie kształtować strukturę organizacyjną i ustrój samorządu terytorialnego, co powoduje duże zróżnicowanie rozwiązań prawnych w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Niezmienna pozostaje jednak pozycja gminy w każdym landzie- jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego, której utworzenie jest obowiązkowe bez względu na obowiązujący model ustrojowy samorządu (cechą systemu niemieckiego jest istnienie stosunkowo dużych pod względem liczby mieszkańców gmin)³⁵¹. Kolejny szczebel samorządu terytorialnego w Niemczech stanowią powiaty, które są terytorialnymi związkami gmin wchodzących w ich skład, a nie terytorialnymi korporacjami mieszkańców³⁵². Zróżnicowanie całego ustroju samorządu terytorialnego wpływa również na różnorodność

³⁴⁸ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd...*, s. 91.

³⁴⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 218.

³⁵⁰ S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 72.

³⁵¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 231.

³⁵² B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech- po reformie*, "Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3, s. 74.

wewnętrznych struktur organizacyjnych jednostek samorządowych zwłaszcza na szczeblu gminy. Zasadą wspólną jest jednak podstawowe znaczenie przypisywane organom stanowiącym, czyli radom, których członków wybiera się w wyborach powszechnych i bezpośrednich. W większości gmin oraz na szczeblu powiatu organ wykonawczy ma charakter jednoosobowy- monokratyczny i podobnie jak rada jest wybierany w sposób bezpośredni przez mieszkańców uprawnionych do głosowania. Władzami powiatu są rada oraz starosta pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich, w przypadku jednak pozycji i charakteru organów gminnych wyróżnić można dwa dominujące modele organizacji wewnętrznej: model burmistrzowski oraz model magistracki³⁵³. Różnice między tymi dwoma modelami dotyczą struktury i sposobu wyboru organu wykonawczego w gminie. W modelu burmistrzowskim organ wykonawczy jest jednoosobowy- jest nim burmistrz, który, podobnie jak rada gminy, będąca organem stanowiącym, pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Model magistracki z kolei charakteryzuje się kolegialną strukturą organu wykonawczego- magistrat jako organ wykonawczy w gminie z burmistrzem na czele jest wybierany przez radę gminy spośród jej członków³⁵⁴.

W państwach wszechradzkich podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w momencie przemian ustrojowych z początku lat 90. XX wieku ujawniła się silna potrzeba odreagowania historycznych doświadczeń centralizacji w okresie poprzedniego systemu socjalistycznego poprzez budowę demokracji lokalnej. Samorząd był wówczas postrzegany jako wartość „sama w sobie” bez zagłębiania się w szczegóły dotyczące pozycji i roli, jaką ma on odgrywać w nowym systemie polityczno-gospodarczym. Mimo podobnych doświadczeń w tej części Europy nie powstał jednak jednolity system samorządu terytorialnego- wśród państw regionu można wskazać różne podejścia do reform decentralizacyjnych z początku lat 90. oraz różny stopień determinacji politycznej w ich wprowadzaniu³⁵⁵. W momencie przejścia od socjalizmu do demokracji, gdy poprzednia władza była zbyt słaba, by powstrzymać zmiany, ważne było, by w pełni wykorzystać ten sprzyjający moment i przeprowadzić radykalne reformy, nie we wszystkich krajach to się jednak udało. Wydaje się, że spośród państw wszechradzkich polityczny przełom 1989/1990 najlepiej w tym zakresie wykorzystały Węgry, gdzie

³⁵³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...*, s. 364-365.

³⁵⁴ Ibidem, s. 364-365.

³⁵⁵ M. Illner, *Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann: *Local Democracy In Post-Communist Europe*, 2003, s. 9, http://books.google.com/books?hl=pl&lr=&id=5UxVstMII04C&oi=fnd&pg=PA7&dq=Baldersheim,Illner,+Wollmann+Local+Democracy+in+Post-Communist+Europe&ots=vH0mSBuFO9&sig=08PmLuDeXORVmFiOYu_tnRISGM4#PPA9,M1

dyskusje na temat reform były prowadzone już pod koniec lat 80. i częściowo przygotowano ich podstawowe założenia. Polska jest przykładem kraju, w którym reformy wprowadzono bardzo szybko, by móc wykorzystać dobrą koniunkturę polityczną, nie było więc zbyt wiele czasu na szczegółowe i dokładne opracowanie nowych regulacji prawnych, ale druga faza reformy samorządowej przypadła na końcówkę lat 90. Z kolei w Republice Czeskiej i na Słowacji w pierwszej fazie widoczne było podejście mające na celu raczej spowalnianie reform decentralizacyjnych, niż szybki start, a dopiero w późniejszym czasie przeprowadzono stopniowe reformy jako „nadrobienie zaległości”³⁵⁶. Efektem przeprowadzonych reform samorządowych w krajach wyszehradzkich stało się ustanowienie systemów samorządowych zbliżonych w wymiarze strukturalnym i formalnym do rozwiązań funkcjonujących w państwach o ugruntowanych demokracjach, lecz pomimo wyrazistego podobieństwa w zakresie przyjętych rozwiązań, samorząd państw Europy Środkowej cechuje się niższym poziomem sprawności i efektywności w porównaniu do państw zachodnich. Ponadto skonstruowanie jednolitego modelu samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich nie jest możliwe, na co wpływ mają m.in. różny stopień zaawansowania reform decentralizacyjnych (wprowadzenie wyższych szczebli samorządu w Polsce, Czechach, na Słowacji nastąpiło dopiero w końcu lat 90. i na początku XXI stulecia), różny poziom autonomii finansowej jednostek samorządowych w tych krajach, różnice dotyczące organizacji terytorialnej kraju, zróżnicowanie pod kątem wielkości populacji, wielkości terytorium, ułożenia wzajemnych relacji samorząd- administracja państwowa itp. Ogólne zasady działania samorządu terytorialnego znajdują potwierdzenie w prawie wewnętrznym państw wyszehradzkich, czego dowodem jest ochrona konstytucyjna samorządów czy przyjęcie regulacji nakreślonych w tym zakresie przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, istnieje jednak szereg różnic między tymi krajami w podejściu do wybranych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego, brakuje ponadto charakterystycznych cech odróżniających od innych systemów samorządowych w Europie, iż nie sposób mówić o wspólnym modelu samorządu wyszehradzkiego czy typologii samorządu w analizowanych krajach. Pewne obszary analityczne do budowania typologii porównawczych pomiędzy tymi krajami w odniesieniu do samorządu terytorialnego w tych krajach zostaną przedstawione w dalszej części pracy i będą obejmowały takie zagadnienia, jak struktura terytorialna, struktura organów jednostek samorządowych oraz sposób ich wyboru, podział zadań i kompetencji

³⁵⁶ P. Swianiewicz, *Modele samorządu...*, s. 54-55.

między poszczególnymi szczeblami samorządu, system finansów lokalnych.

Po upadku systemu silnie scentralizowanego w 1990 roku pojawiła się bardzo silna presja oddolna, by niemal każdej miejscowości przyznać status gminy, co doprowadziło do silnej fragmentacji terytorialnej zwłaszcza w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech. We wszystkich tych krajach liczba gmin w początku lat 90. znacznie wzrosła. Owa silna fragmentacja terytorialna odzwierciedlała potrzebę nadania jednostkom samorządowym szerokiej autonomii i swobody jako podstawy dla budowania demokracji lokalnej, stanowiła także powrót do tradycji gmin jednowioskowych, po okresie przymusowej ich komasacji. W tym aspekcie kraje te można zaliczyć do modelu reprezentowanego przez państwa Europy Południowej, w których to właśnie zasada wolności, autonomii i demokratycznego uczestnictwa stanowią główny wyznacznik roli samorządu terytorialnego, a gminy należą do najmniejszych na kontynencie. Podobna tendencja nie zaznaczyła się natomiast w Polsce, gdzie powstały stosunkowo duże gminy (tylko około 23% gmin zamieszkuje mniej niż 5 000 mieszkańców)³⁵⁷, nawiązujące do tradycji gmin wielowioskowych. W przypadku Polski można więc wskazać zasadę efektywności jako tę, która stanowiła podstawowy wyznacznik funkcjonowania jednostek samorządowych na najniższym szczeblu i w tym aspekcie Polska reprezentuje podobne podejście, jak kraje Europy Północnej, w których przywiązuje się wagę zwłaszcza do poziomu efektywności działania i dostarczania usług mieszkańcom przez jednostki samorządu terytorialnego³⁵⁸. Ponadto o niewielkim rozmiarze gmin czeskich, słowackich czy węgierskich świadczy fakt, iż odsetek gmin zamieszanych przez mniej niż 1000 mieszkańców wynosi odpowiednio 80% w Czechach, 68% na Słowacji oraz 55% na Węgrzech. W Polsce nie istnieje ani jedna gmina, która liczyłaby mniej niż 1000 mieszkańców, a przeciętna liczba ludności gminy wynosi 15 500 (dla porównania w Czechach jest to 1 700 mieszkańców, na Słowacji 1 900, a na Węgrzech 3 300 mieszkańców)³⁵⁹. Z drugiej strony duże gminy liczące ponad 10 000 mieszkańców stanowią 1/3 wszystkich gmin w Polsce, ale tylko mniej niż 5% na Węgrzech, a około 2% w Czechach i na Słowacji. Problem wielkości i liczby gmin był więc częstym przedmiotem dyskusji w krajach o dużej fragmentaryzacji, czyli w Czechach, Słowacji i na Węgrzech, w Polsce natomiast pojawiał się tylko sporadycznie i miał raczej znaczenie lokalne, a nie ogólnopństwowe.

³⁵⁷ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Kraków 2003, s. 155.

³⁵⁸ P. Swianiewicz, *Public Perception of Local Governments*, Budapest 2001, s. 21.

³⁵⁹ P. Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments In Central and Eastern Europe*, Budapest 2002, s. 7.

Rozpatrywano go z punktu widzenia efektywności działania danej jednostki, poziomu demokracji lokalnej, możliwości rozwoju czy sprawiedliwego podziału dóbr. Wśród argumentów przemawiających za istnieniem małych jednostek można wskazać następujące: lepszy kontakt pomiędzy mieszkańcami i ich reprezentantami, którzy za swoje działanie odpowiadają bezpośrednio przed członkami danej społeczności lokalnej, istnieje większa motywacja wśród mieszkańców do brania udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących ich najbliższego otoczenia, wykazują oni większe zainteresowanie sprawami gminy, małe jednostki są słabiej zbiurokratyzowane, fragmentacja sprzyja wprowadzaniu innowacji³⁶⁰. Wielkość gminy ma ponadto także znaczenie w odniesieniu do roli partii politycznych na lokalnej scenie politycznej. W mniejszych jednostkach partie polityczne nie odgrywają dużego znaczenia, tam bowiem liczą się bardziej więzi interpersonalne, a nie zagadnienia o charakterze ideologiczno-politycznym. W małej gminie mieszkańcy chętniej biorą udział w wyborach, gdyż mają większe poczucie, że ich pojedynczy głos coś znaczy i może mieć wpływ na końcowy wynik głosowania. Na kształt polityki lokalnej ma ponadto także wpływ ordynacja wyborcza- rola partii politycznych jest większa w samorządach, w których obowiązuje proporcjonalna ordynacja, z drugiej strony ordynacja proporcjonalna, która wymaga organizowania się w większe listy wyborcze, powoduje mniejszą fragmentację polityczną w organie przedstawicielskim. W jednostkach terytorialnie większych rola partii politycznych zwykle wzrasta³⁶¹.

Z kolei zwolennicy konsolidacji jednostek samorządowych czy tworzenia dużych obszarowo i liczebnie gmin wskazują na aspekt tzw. ekonomii skali, która pozwala zmniejszyć koszty dostarczania usług, jeśli liczba ich odbiorców jest większa. Ponadto większe jednostki mają większe możliwości, by wykonywać szerszy zakres zadań publicznych oraz by sprostać finansowo realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Jak pokazały badania prowadzone w krajach Europy Zachodniej „w państwach o większej fragmentacji terytorialnej mniejszy jest zakres decentralizacji funkcjonalnej, mierzonej na podstawie udziału wydatków lokalnych w PKB”³⁶². Wydaje się, że liczebność polskich gmin zbliża się do takiej wielkości, w której ekonomicznie zasadne staje się prowadzenie przez nie szeregu usług komunalnych, a więc zdolne są do samodzielnego bytu jako jednostki świadczące, a jeszcze

³⁶⁰ Ibidem, s. 10-11.

³⁶¹ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/2004, s. 6-8.

³⁶² Ibidem, s. 6.

nie została przekroczona granica wielkości zagrażająca więzi lokalnej³⁶³.

Bez względu na wielkość jednostek samorządowych podstawowe znaczenie mają cechy tej instytucji i jej rola w państwie demokratycznym. Wśród korzyści wpływających z ustanowienia samorządu w strukturze władzy publicznej można wskazać następujące:

- samorządność daje możliwość udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji dotyczących spraw lokalnych z uwzględnieniem potrzeb różnych grup interesu,

- samorządność oznacza, iż problemy danej społeczności, zróżnicowane ze względu na specyfikę danego regionu, możliwości rozwoju uwarunkowane czynnikami klimatycznymi, społecznymi, ekonomicznymi czy historycznymi, mogą być rozwiązywane na poziomie tej społeczności i przy udziale jej członków,

- przedstawiciele danej społeczności lokalnej utrzymują stały kontakt z mieszkańcami, są wyrazicielami ich opinii i przed nimi ponoszą odpowiedzialność za swoją działalność w postaci udzielenia bądź nieudzielenia dalszego poparcia.

We wszystkich krajach wyszehradzkich w 1990 roku powołano samorząd gminny na najniższym szczeblu podziału terytorialnego państwa, natomiast samorząd terytorialny na wyższym szczeblu został wprowadzony tylko na Węgrzech (19 województw). Wynikało to z jednej strony z przyczyn historycznych- przed rokiem 1990 jednostki te sprawowały kontrolę nad gminami, istniała więc obawa, że silne regiony będą starały się taką kontrolę zachować nadal, z drugiej zaś strony opór administracji państwowej był zbyt silny, by pozbawić jej części kompetencji na rzecz samorządów. W Polsce szczebel powiatowy i wojewódzki musiał więc poczekać do roku 1999, w Czechach samorządowe kraje powołano w 2000 roku (zaczęły działać od 1 stycznia 2001 r.), a na Słowacji kraje zaczęły funkcjonować dopiero z dniem 1 stycznia 2002 roku. W porównaniu z gminą pozycja samorządu regionalnego jest we wszystkich tych krajach słabsza, gdyż zazwyczaj ich funkcje są węższe niż gminy- to gminy zapewniają większość istotnych usług publicznych, tylko samorząd gminny ma prawo nakładania własnych podatków, a finansowanie regionów pochodzi w dużym stopniu z transferów z budżetu państwa. Na zmianę pozycji i roli regionów w tych krajach ma jednak w ostatnich latach duży wpływ możliwość pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Po wejściu do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku kraje te w istotny sposób stały się beneficjentami pomocy z budżetu Unii, którą są w stanie

³⁶³ J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, J. Raciborski, J.J. Wiatr, *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003, s. 154.

wykorzystywać samorządowe regiony przeznaczając ją na rozwój gospodarczy, społeczny, kulturowy czy inwestycje infrastrukturalne. Drugi etap reformy samorządowej polegający na ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Czechach i Słowacji był podyktowany w dużym stopniu perspektywą członkostwa w Unii Europejskiej i potrzebą wykorzystania tego faktu dla rozwoju kraju³⁶⁴.

Podsumowanie

1. Zróżnicowanie systemów samorządowych w Europie przebiega na linii Północ-Południe. W krajach Europy Północnej (Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania, Holandia, Belgia) jednostki samorządowe są duże obszarowo i pod względem liczby ludności, są odpowiedzialne głównie za dostarczanie usług publicznych, mają szeroki zakres i swobodę działania, finanse lokalne stanowią około 50% finansów publicznych. Z kolei w państwach Europy Południowej (Francja, Hiszpania, Włochy) panuje odmienna sytuacja, w której obserwujemy występowanie stosunkowo małych gmin, a cechą charakterystyczną jest większy stopień centralizacji funkcjonalnej i finansowej państwa.
2. Systemy samorządowe państw europejskich stanowiły punkt odniesienia, wzorzec rozwiązań dla odbudowywujących samorząd terytorialny państw postkomunistycznych.
3. W regionie Europy Środkowej po zmianach ustrojowych z początku lat 90. nie powstał jeden, wspólny system samorządu wyszehradzkiego, podobnie jak nie można mówić o jednym modelu transformacji w tych krajach (wpływ na to miały uwarunkowania wewnętrzne, własne tradycje i sytuacja polityczna).

³⁶⁴ M. Illner, *The Czech Republic 1990-2001. Successful reform at the municipal level and a difficult birth of the intermediary government*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, 2003, s. 61,
<http://books.google.com/books?hl=pl&lr=&id=5UxVstMlIO4C&oi=fnd&pg=PA7&dq=Baldersheim, Illner, + Wollmann + Local + Democracy + in + Post-Communist + Europe&ots=vHQmSBuFO9&sig=08PmLuDeXQRVmFiOYu tnRISGM4#PPA61,M1>

4. W Czechach, na Słowacji i na Węgrzech powstały systemy o silnej fragmentacji terytorialnej, Polska natomiast jest przykładem państwa terytorialnie skonsolidowanego.

2.3. Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich

a) konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego

Ustrój samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich regulują różnego rodzaju akty prawne. Nadrzędną moc w systemie źródeł prawa w tych krajach posiada konstytucja, co powoduje, iż wszystkie akty prawne niższego rzędu muszą być z nią zgodne.

Przemiany konstytucyjne odegrały istotną rolę w procesie zmian systemowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, były one konsekwencją dokonujących się w tych krajach od końca lat 80. XX wieku przeobrażeń społeczno- gospodarczych i politycznych utrwalając je w płaszczyźnie prawnej. W momencie przechodzenia z systemu komunistycznego do demokracji pojawił się problem ustrojowych odniesień i wzorców dla przekształcanych i powoływanych instytucji nowego systemu. Nowe zasady i instytucje stanowiące podstawy prawne państw wyszehradzkich były kształtowane z jednej strony „w opozycji do instytucji i zasad ustrojowych okresu realnego socjalizmu, a z drugiej strony przez nawiązywanie do rodzimych tradycji sprzed II wojny światowej oraz przez zapożyczanie zasad i rozwiązań ustrojowych właściwych dla państw zachodniej demokracji”³⁶⁵. W krajach wyszehradzkich początkowo obowiązywały gruntownie znowelizowane akty konstytucyjne- w Polsce- ustawa o zmianie konstytucji z 29 grudnia 1989 r., na Węgrzech- ustawa z 18 października 1989 r., w Czechosłowacji- ustawy konstytucyjne z 29 listopada 1989 r. W przypadku federacji czecho-słowackiej wspomniane

³⁶⁵ T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa, *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 12.

ustawy konstytucyjne obowiązywały do końca istnienia federacji i dopiero po podjęciu decyzji o rozpadzie Czechosłowacji doszło do uchwalenia odrębnych ustaw zasadniczych- konstytucji Słowacji dnia 1 września 1992 r. i konstytucji Czech- dnia 16 grudnia 1992 r. W Polsce w pierwszym etapie uchwalono tzw. małą konstytucję, która miała uchylić dotychczasową konstytucję PRL z 1952 r., a dopiero kolejnym krokiem było przyjęcie nowej konstytucji w 1997 r. Węgry natomiast pozostały jedynym krajem Europy Środkowo-Wschodniej, w którym nie uchwalono nowej ustawy zasadniczej i formalnie obowiązuje konstytucja z roku 1949, chociaż jej tekst został prawie zupełnie zmieniony w wyniku wydarzeń przełomu lat 80. i 90.³⁶⁶

We wszystkich państwach wyszehradzkich podstawowe zasady samorządu terytorialnego zostały unormowane w ustawie zasadniczej w odrębnym rozdziale, co podkreśla znaczenie samorządu jako instytucji ustrojowej, a ponadto zmniejsza niebezpieczeństwo ograniczenia jego samodzielności w sytuacji, gdyby u władzy w danym kraju znalazła się większość preferująca centralizację państwa³⁶⁷. W konstytucji Republiki Czeskiej uchwalonej przez Radę Narodową dnia 16 grudnia 1992 roku³⁶⁸ zagadnieniom samorządu terytorialnego poświęcony jest rozdział siódmy zatytułowany „Samorząd terytorialny” (artykuły od 99 do 105), zaś w rozdziale pierwszym „Zasady podstawowe” artykuł 8 brzmi „gwarantuje się samorządność jednostek samorządu terytorialnego”. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego w Czechach konstytucja uznaje gminę, określa także, iż kraj stanowi wyższą jednostkę samorządu terytorialnego, co oznacza, iż struktura samorządu w Czechach jest dwuszczeblowa. Jednostki samorządu terytorialnego reprezentują mieszkańców, którym konstytucja przyznaje prawo do samorządności, prawo własności i własny budżet, państwo może ingerować w sprawy samorządu tylko w ściśle określonych prawem przypadkach. Zasada samorządności podlega ochronie sądowej- organy jednostek samorządowych mogą

³⁶⁶ Ibidem, s. 11-12.

³⁶⁷ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna...*, s. 298-299.

³⁶⁸ M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 2000, Ústava České republiky. ze dne 16. prosince 1992. ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

dochodzić swoich praw przed Sądem Konstytucyjnym, który jako jedyny organ dysponuje prawem stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego naruszającego konstytucję i ustawy³⁶⁹. W Polsce reaktywowanie samorządu terytorialnego nastąpiło właściwie od wprowadzenia do tekstu konstytucji nowego artykułu 5 w brzmieniu „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” na mocy nowelizacji z 28 grudnia 1989 r.³⁷⁰ Zagadnienia samorządu terytorialnego zostały następnie uregulowane w ustawie konstytucyjnej z 8 marca 1990 r. oraz w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. mała konstytucja, w której zagadnieniom samorządu terytorialnego był poświęcony rozdział 5, artykuły od 70 do 75)³⁷¹. W konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przyjętej w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku³⁷², przepisy bezpośrednio dotyczące samorządu terytorialnego znajdują się w rozdziale siódmym „Samorząd terytorialny” w artykułach od 163 do 172. Ponadto w rozdziale pierwszym „Rzeczpospolita” również można odnaleźć zapisy odnoszące się do samorządu terytorialnego. wśród których najistotniejsze znaczenie mają artykuły 15 i 16. Jest w nich mowa o zasadzie decentralizacji władzy publicznej, o utworzeniu samorządu terytorialnego na poziomie jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju, które uwzględniają więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Określają one podstawowe cechy tego samorządu w Polsce:

- 1) obligatoryjną przynależność mieszkańców do wspólnoty samorządowej („ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”),

³⁶⁹ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg 2004, s. 5.

³⁷⁰ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 5.

³⁷¹ Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

³⁷² Dz. U. Nr 78, poz. 483.

- 2) uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej („samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”),
- 3) samodzielność działania przejawiającą się w wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność („przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”)³⁷³.

Konstytucja Republiki Słowackiej została uchwalona 1 września 1992 roku³⁷⁴. W latach 1998-1999 na mocy dwóch ustaw konstytucyjnych³⁷⁵ dokonano wielu znaczących zmian w pierwotnym tekście słowackiej ustawy zasadniczej. W dniu 23 lutego 2001 roku została uchwalona trzecia ustawa konstytucyjna³⁷⁶ obejmująca blisko 100 zmian. Prawie całkowicie nową redakcję otrzymał rozdział czwarty konstytucji pt. „Samorząd terytorialny” w artykułach od 64 do 71.

Treść rozdziału dziewiątego „Samorządy lokalne” konstytucji Republiki Węgierskiej z dnia 18 sierpnia 1949 roku³⁷⁷ została ustalona mocą ustawy LXIII z 1990 roku. Paragrafy od 41 do 44C weszły w życie z dniem wyborów lokalnych członków organów przedstawicieli samorządu terytorialnego (wrzesień-październik 1990 r.)³⁷⁸. W rozdziale pierwszym konstytucji węgierskiej „Postanowienia ogólne” zapisem odnoszącym się do samorządu terytorialnego jest treść paragrafu nr 12(2) „państwo szanuje własność samorządów”.

³⁷³ Art. 15 i 16 Konstytucji RP, Z. Bukowski, T. Jędrzejowski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 90-91.

³⁷⁴ K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003.

³⁷⁵ Ustawa konstytucyjna nr 244/1998 Z.z. (Zbierka zakonov) którym sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., oraz ustawa konstytucyjna nr 9/1999 Z. z. Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. (Constitutional Act Of 14 January 1999 Amending the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. As amended by the Constitutional Act No. 244/1998 Coll.).

³⁷⁶ Ustawa konstytucyjna nr 90/2001, Ústavný zákon z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (Constitutional Act of 23 February 2001 Amending the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. in wording of later regulations), [w:] K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003.

³⁷⁷ H. Donath, *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 2002 (z formalno-prawnego punktu widzenia obowiązuje konstytucja z sierpnia 1949 r., natomiast ze względu na zakres dokonanych w październiku 1989r. zmian jest to de facto nowa konstytucja-ustawą XXXI z 18 października 1989 r. zwiększono liczbę rozdziałów z 10 do 15, a z wcześniejszych 78 artykułów tylko 8 pozostało bez zmian).

³⁷⁸ H. Donath, *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1996, s. 45-48.

Spośród państw wyszehradzkich tylko w polskim prawie konstytucyjnym wprowadzona została zasada domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego. W artykule 163 czytamy: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Oznacza to, że samorząd wykonuje wszystkie zadania uznane za publiczne, o ile nie zostaną one przypisane przez konstytucję lub ustawy organom innych władz publicznych. Wskazany przepis konstytucyjny powoduje nadanie bardzo dużej rangi w systemie władz publicznych samorządowi terytorialnemu. Kolejny przepis (art. 164 ust. 3) przewiduje domniemanie realizacji zadań samorządu przez gminę, którą konstytucja określa podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Na podstawowy charakter gminy w systemie samorządu i w pewnym sensie jej uprzywilejowany charakter wskazują także konstytucja Republiki Słowackiej (art. 64 „podstawą samorządu terytorialnego jest gmina”) oraz konstytucja Republiki Czeskiej (art. 99 „Republika Czeska dzieli się na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego”).

W konstytucjach krajów wyszehradzkich jest także mowa o innych jednostkach samorządu terytorialnego określając strukturę zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W Republice Czeskiej jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są kraje. Ustawa konstytucyjna o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy konstytucyjnej Czeskiej Rady Narodowej nr 1/1993 Sb., Konstytucja Republiki Czeskiej z 1997 roku³⁷⁹ zmieniała brzmienie artykułu 99 konstytucji z 1992 roku. Usunięto możliwość wyboru nazewnictwa („jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są ziemie lub kraje”) określając wyraźnie, że jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są kraje. Zmianie uległ również zapis art. 103 konstytucji, według którego „o nazwie jednostki samorządu terytorialnego wyższego

³⁷⁹ Zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (po dość długim vacatio legis ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.).

szczebla decyduje jego organ przedstawicielski”, ustawa określiła bowiem nazwy i zasięg terytorialny utworzonych jednostek wyższego szczebla samorządu.

W konstytucji Republiki Słowackiej ustrojodawca przewiduje istnienie wyższej jednostki samorządu terytorialnego, nie przesądza jednak o jej nazwie (art. 64 „Samorząd terytorialny tworzy gmina i wyższa jednostka terytorialna”). Przepisy konstytucyjne zostały w tym punkcie uzupełnione o regulacje wynikające z wprowadzenia wyższego szczebla samorządu terytorialnego- w 2001 roku została wydana ustawa o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych, na podstawie której utworzono osiem samorządowych krajów³⁸⁰.

W polskiej konstytucji jedyną jednostką samorządu terytorialnego bezpośrednio określoną jest gmina. Przepisy konstytucyjne umożliwiają powołanie w drodze ustawy innych jednostek samorządowych. Na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego kraju³⁸¹ utworzono powiat i województwo jako jednostki samorządu terytorialnego wyższego stopnia.

Republika Węgierska jest jedynym przykładem kraju spośród „czwórki wyszehradzkiej”, w którym przesądzono o dwuszczeblowej strukturze samorządu terytorialnego już w momencie przywrócenia instytucji samorządu w wyniku zmian ustrojowych po upadku komunizmu w tej części Europy. Od 1990 roku obszar Republiki Węgierskiej dzieli się zatem na gminy i województwa jako jednostki samorządowe. W myśl paragrafu 42 konstytucji węgierskiej „społeczności wyborców w gminie, mieście, stolicy i jej dzielnicach oraz w województwie przysługuje prawo do samorządności lokalnej”.

Ważnym elementem konstytuującym samorząd w państwach wyszehradzkich było jego upodmiotowienie prawne jako nieodzowny atrybut samodzielności, umożliwiający samorządom stanie się podmiotem praw i obowiązków. Dzięki temu jednostkom samorządowym

³⁸⁰ Zákon č. 302/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

³⁸¹ Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, mogą one samodzielnie gospodarować przyznanym im własnym majątkiem i środkami finansowymi w oparciu o własny budżet. Zapisy mówiące o nadaniu jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej oraz o objęciu ich samodzielności ochroną sądową można odnaleźć w konstytucji RP (art. 165 ust. 1 i 2), konstytucji Republiki Słowackiej (art. 65 ust. 1), konstytucji Republiki Czeskiej (art. 101) oraz w konstytucji Republiki Węgierskiej (par. 43). Ponadto przykładowo konstytucja Republiki Węgierskiej definiuje pojęcie samorządności lokalnej jako „samodzielne, demokratyczne prowadzenie lokalnych spraw publicznych dotyczących społeczności wyborców, sprawowanie lokalnej władzy publicznej w interesie ludności” (par. 42). Dla porównania konstytucja Republiki Czeskiej mówi o samorządzie lokalnym jako terytorialnej społeczności obywateli mającej prawo do samorządu (art. 100 ust. 1), a konstytucja Republiki Słowackiej określa gminę i wyższą jednostkę terytorialną jako samodzielne, terytorialne, samorządowe i administracyjne jednostki Republiki Słowackiej łączące osoby stale zamieszkujące na ich obszarze (art. 64a).

W ustawach zasadniczych państw wyszehradzkich odnaleźć można ponadto zapisy odnoszące się do sposobu zorganizowania i działania jednostek samorządu terytorialnego. Jest w nich mowa o tym, iż samorząd terytorialny urzeczywistnia się poprzez formy demokracji bezpośredniej w postaci referendum lokalnego oraz za pośrednictwem organów przedstawicielskich. Konstytucje państw wyszehradzkich przesądzają o powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach do organów przedstawicielskich, odbywających się w głosowaniu tajnym oraz za wyjątkiem polskiej konstytucji określają długość kadencji tych organów na cztery lata. W odniesieniu do organów przedstawicielskich najbardziej rozbudowane są zapisy konstytucji węgierskiej oraz słowackiej. W przypadku Republiki Słowackiej jak wspomniano wyżej przepisy konstytucji uległy znaczącym zmianom. Rozbudowanie przepisów konstytucyjnych oznaczało nie tylko ich uzupełnienie o regulacje wynikające z wprowadzenia wyższego szczebla samorządu terytorialnego, ale także wzbogacenie dotychczasowych rozwiązań.

W przypadku organów gminy czy samorządowego kraju jest to wyraźne podkreślenie, że zarówno organ przedstawicielski, jak i wykonawczy wybierane są przez mieszkańców stale zamieszkujących na ich terenach, a w przypadku organów wykonawczych dopuszczono także możliwość ich odwołania przed upływem kadencji, jednak bez wskazania sposobu pozbawienia funkcji, odsyłając w tym zakresie do regulacji ustawowej. W konstytucji węgierskiej ustawodawca szczegółowo nakreślił zadania lokalnego organu przedstawicielskiego, możliwości jego odwołania czy prawo do wydawania zarządzeń, które nie mogą być jednak sprzeczne z przepisami prawnymi wyższego rzędu. Konstytucje Republiki Czeskiej i Polski w sprawie szczegółowego określenia kształtu i działania organów jednostek samorządu terytorialnego odsyłają do przepisów ustawowych. I tak w konstytucji czeskiej jest mowa tylko o organach przedstawicielskich gminy i samorządowego kraju oraz o zasadzie domniemania kompetencji na rzecz gminy w przypadku, gdy decyzje w sprawach samorządu nie zostały ustawą przekazane organowi przedstawicielskiemu jednostki samorządu wyższego szczebla (art. 104). Ustawy mają ponadto określić m.in. kompetencje organów przedstawicielskich, warunki zarządzenia wyborów przedterminowych tychże organów, czy możliwość powierzenia organom samorządu wykonywania zadań administracji państwowej. Polska konstytucja w większości spraw dotyczących organizacji wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego, czyli m.in. nazewnictwa organów stanowiących i wykonawczych, zasad, trybu wyboru i odwołania tych organów odsyła do regulacji ustawowych. Organom stanowiącym w granicach ustaw pozostawia jednak prawo określenia ustroju wewnętrznego jednostek samorządowych. W przypadku organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego tylko w konstytucji słowackiej można odnaleźć zapisy charakteryzujące sposób kreacji, nazewnictwo, czy podstawowe funkcje organów wykonawczych zarówno w gminie jak i w wyższej jednostce samorządu terytorialnego. W pozostałych krajach wyszehradzkich kwestie te znalazły swoje rozwinięcie w przepisach rangi ustawowej.

Kolejnymi aspektami funkcjonowania samorządu, o których wspominają ustawy zasadnicze państw wyszehradzkich są sprawy związane z finansami lokalnymi, zadaniami administracji państwowej realizowanymi przez jednostki samorządowe oraz nadzór nad samorządem. Podstawowe znaczenie dla finansów jednostek samorządowych ma przyznanie im prawa do działania w oparciu o własny budżet, zapewnienie udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, prawo posiadania dochodów własnych oraz prawo samodzielnego gospodarowania przekazanym im na własność majątkiem. W oparciu o zasadę decentralizacji władzy w państwie jednostkom samorządowym w krajach wyszehradzkich została przekazana do wykonania część zadań publicznych. Konstytucja polska stosuje w tym zakresie podział na zadania własne i zlecone. „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne” (art. 166 ust. 1). Ustawa ma zaś określić tryb, sposób oraz środki finansowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Także w pozostałych państwach wyszehradzkich tylko na podstawie ustawy lub rozporządzenia rządu (Węgry) można nałożyć na gminę i na wyższą jednostkę samorządową wykonanie określonych zadań administracji państwowej. W konstytucji Republiki Słowackiej jest ponadto mowa, iż „wykonanie administracji państwowej powierzone ustawowo gminie albo wyższej jednostce terytorialnej kieruje i kontroluje rząd”. Ma to znaczenie w przypadku sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i relacji między częściami administracji publicznej. Tylko na gruncie polskiej konstytucji rozstrzygana jest kwestia nadzoru nad samorządem, który dokonywany jest w oparciu o kryterium legalności, czyli zgodności działań samorządu z obowiązującym prawem (art. 171 ust.1) oraz kwestia rozpatrywania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej przez sądy administracyjne (art. 166 ust. 3). Wiążą się z tym wcześniej wspomniane zagadnienia ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządowych, które w obronie swoich praw mogą występować do

sądów, a nawet do Trybunału Konstytucyjnego, o czym mówi paragraf 43 konstytucji węgierskiej.

Jednostkom samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich konstytucje gwarantują ponadto prawo do swobodnego zrzeszania się. W celu realizacji, ochrony lub reprezentowania interesu publicznego jednostki samorządu terytorialnego mają prawo łączyć się, tworzyć związki samorządowe na obszarze kraju, mają prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 konstytucji polskiej, par. 44/A konstytucji węgierskiej, art. 66 konstytucji słowackiej).

Podsumowanie

1. W krajach wyszehradzkich powołanie instytucji samorządu terytorialnego nastąpiło na drodze stosownych zapisów konstytucji podkreślając w ten sposób jej ustrojowy charakter (we wszystkich ustawach zasadniczych odnaleźć można osobny rozdział poświęcony zagadnieniom samorządu terytorialnego).
2. Konstytucje państw wyszehradzkich gwarantują podstawowe prawa jednostek samorządu terytorialnego, zaś w zakresie szczegółowych rozwiązań odnoszących się do jego ustroju, zakresu kompetencji, trybu działania odsyłają do uregulowań ustawowych.
3. Definiując samorząd, a konkretnie pojęcie gminy konstytucje państw wyszehradzkich zwracają uwagę na dwa elementy składowe tego pojęcia- określone terytorium oraz wspólnotę mieszkańców zaspokajających swoje potrzeby w obrębie danej społeczności lokalnej i na zasadach samorządności³⁸².
4. We wszystkich krajach wyszehradzkich podstawową jednostką samorządu terytorialnego określoną w konstytucjach jest gmina.

³⁸² B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989-1991*, Warszawa 1992, s. 83-84.

5. Wszystkie omawiane ustawy zasadnicze krajów wyszehradzkich wyposażają gminy w osobowość prawną, z czego wynika możliwość posiadania i zarządzania przyznaną im własnością komunalną.
6. Normy konstytucyjne państw wyszehradzkich podkreślają prawo do stanowienia przepisów o charakterze lokalnym w granicach ustawodawstwa centralnego³⁸³.

b) samorząd terytorialny w świetle europejskich rozwiązań- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego.

Wśród źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich należy wskazać Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. Została ona przyjęta dnia 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Radę Europy, a weszła w życie 1 września 1988 roku³⁸⁴. Ważne znaczenie przyznaje się także Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, która została uchwalona 5 czerwca 1997 roku na posiedzeniu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy i choć znajduje się w fazie uzgadniania, stanowi pewien punkt odniesienia dla funkcjonowania samorządu regionalnego. Karta ta przyznaje regionom uprawnienia do prowadzenia współpracy transgranicznej podobne do zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego uprawnień dla społeczności lokalnych- obie karty wzajemnie się uzupełniają w stosowaniu zasady subsydiarności dla dobra władz lokalnych i regionalnych.

Ustawy krajowe państw sygnatariuszy Karty powinny uwzględniać zalecenia zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i być zgodne z ich treścią. Najwcześniej Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego podpisały Węgry- dnia 6 kwietnia 1992 r., ratyfikowały Kartę 21 marca 1994 r., a weszła ona w życie 1 lipca 1994 roku³⁸⁵. Polska podpisała Kartę 19 lutego 1993 r., ratyfikowała ją 26 kwietnia

³⁸³ A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1998, s. 199.

³⁸⁴ European Charter of Local Self-Government (ETS- „European Treaty Series” No. 122), <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=7&CM=7&CL=ENG>

³⁸⁵

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=HUN&MA=7&SI=2&DF=&CM=3&CL=ENG>

1993 roku³⁸⁶ przyjmując wszystkie postanowienia karty, a weszła ona w życie 1 marca 1994 roku. Polskie uregulowania prawne odnoszące się do samorządu terytorialnego są w większości zgodne z Kartą, choć pewne wątpliwości budzą np. artykuły dotyczące finansowania jednostek lokalnych³⁸⁷. Słowacja przyjęła Kartę w roku 2000 jako sł. *Európska charta miestnej samosprávy*³⁸⁸. Według uchwały Słowackiej Rady Narodowej z 26 października 1999 roku Słowacja zobowiązała się przestrzegać wybranych przepisów Karty (art. 2, 3, ust. 2, art. 4, ust. 1,2,4,6, art. 5 i 6, ust. 1, art. 7, ust. 1,2,3, art. 8, ust. 1,2,3, art. 9, ust. 2,3,4,8, art. 10, ust. 1, art. 11)³⁸⁹. Ostatecznie Republika Słowacka ratyfikowała Kartę w październiku 2000 r.³⁹⁰ Wszystkich postanowień Karty nie przyjęła także Republika Czeska. Czechy podpisały Kartę 28 maja 1998 r., ratyfikowały ją 7 maja 1999 roku³⁹¹ z wyjątkiem artykułów: 4, ust. 5, art.6, ust. 2, art. 7, ust. 2, art. 9, ust. 3, 5, 6, a weszła ona w życie 1 września 1999 roku³⁹².

Większość postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego ma charakter ogólnych reguł do przyjęcia i realizowania w danym kraju, który ratyfikował zapisy Karty i jest członkiem Rady Europy. Ta swoista „europejska konstytucja samorządu terytorialnego” stanowi wzorzec uregulowania kwestii samorządu terytorialnego, punkt odniesienia dla narodowych rozwiązań dotyczących samorządu. I tak według artykułu 2 Karty zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji. Jak zostało to scharakteryzowane w poprzedniej części pracy- we wszystkich krajach wyszehradzkich przepisy dotyczące samorządu terytorialnego potwierdzające wspomnianą wyżej zasadę zostały zawarte w ustawach zasadniczych tych państw uzyskując rangę konstytucyjną. W następnym artykule Karty wskazuje się na istotę samorządu terytorialnego jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych (...) do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³⁹³. Tak określona zasada samodzielności znajduje

³⁸⁶ Dz. U. z 25 listopada 1994 r. Nr 124, poz. 607.

³⁸⁷ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 23.

³⁸⁸ Európska charta miestnej samosprávy (uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 336/2000, čiastka 138 z 19. októbra 2000).

³⁸⁹ Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 516 z 26. októbra 1999 vyslovila súhlas s ratifikáciou charty s vyhlásením, ktoré znie: "Slovenská republika na základe článku 12 charty vyhlasuje, že sa zaväzuje dodržiavať tieto ustanovenia charty: článok 2, článok 3 ods. 2, článok 4 ods. 1, 2, 4 a 6, článok 5, článok 6 ods. 1, článok 7 ods. 1, 2 a 3, článok 8 ods. 1, 2 a 3, článok 9 ods. 2, 3, 4 a 8, článok 10 ods. 1, článok 11".

http://www.minv.sk/pk/2006/ARCHIV/KM-203/priloha_2.rtf

³⁹⁰ Zákon č. 336/2000 Z.z., <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-01.shtm>

³⁹¹ Zákon č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

³⁹²

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&MA=7&SI=2&DF=&CM=3&CL=ENG>

³⁹³ Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

uzupełnienie w artykule 4 Karty (ust.2), w którym mowa jest o przyznaniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie nie wyłączonej z ich kompetencji (zasada domniemania kompetencji). Do tej normy nawiązuje także zasada pomocniczości ulokowana w artykule 4 Karty (ust. 3) zdefiniowana jako odpowiedzialność za sprawy publiczne ponoszona przez te organy, które znajdują się najbliżej obywateli. Według zapisów Karty ustroj samorządu terytorialnego powinien opierać się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, jak również demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Na podstawie artykułu 3 (ust. 2) Karty prawo społeczności lokalnych do regulowania przyznanej im części zadań publicznych jest realizowane pośrednio przez rady lub zgromadzenia, których członkowie zostali wybrani w wolnych, bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych wyborach, bądź bezpośrednio poprzez zgromadzenia obywateli, referendum lub inne formy bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Karta wprowadza zasadę podległości organów wykonawczych wspomnianym wyżej radom, co może wskazywać na przyznanie dominującego charakteru w systemie samorządu terytorialnego organom stanowiącym jednostek samorządowych. W Karcie sformułowany jest ponadto wymóg samodzielnego ustalania wewnętrznej struktury administracyjnej przez poszczególne społeczności lokalne dostosowanej do specyficznych potrzeb oraz umożliwiającej sprawne działanie. Co za tym idzie Karta zaleca zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji³⁹⁴. Ponadto Karta odnosi się do statusu prawnego przedstawicieli wybranych do władz lokalnych, który powinien opierać się na zasadzie mandatu wolnego z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych związanych z wykonywaniem mandatu. W myśl postanowień Karty jedynym kryterium kontroli administracyjnej działalności organów lokalnych jest kryterium legalności, czyli zapewnienie przestrzegania prawa. Kontrola z punktu widzenia celowości jest dopuszczalna tylko w odniesieniu do zadań delegowanych społecznościom lokalnym przez organ wyższego szczebla (art. 8 EKST). W artykule 9 Karty znalazły się ważne zapisy dotyczące finansów lokalnych, mówiące o konieczności zapewnienia swobody dysponowania własnymi środkami finansowymi wystarczającymi na realizację przyznanych społecznościom lokalnym uprawnień. Część z nich powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość ustalać mają same społeczności lokalne, a społeczności słabsze finansowo powinny uzyskać wsparcie poprzez zastosowanie procedur wyrównawczych lub równoważących. Ostatnie artykuły Karty

³⁹⁴ Art. 6 EKST.

podkreślają dwie ważne zasady, na których także opiera się ustrój samorządu terytorialnego- sądową ochronę samorządu oraz wolność zrzeszania się społeczności lokalnych³⁹⁵, czyli uprawnienia do odwołania się na drodze sądowej w celu poszanowania zasad samorządności i zapewnienia swobodnego wykonywania swych uprawnień oraz prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i przystępowania do stowarzyszeń społeczności lokalnych w kraju i za granicą w celu wspólnej realizacji zadań.

Bardzo zbliżoną budowę i treść zawiera Europejska Karta Samorządu Regionalnego, która z kolei odnosi się do samorządu regionów jako największych terytorialnie jednostek władzy w państwie, umieszczonych pomiędzy rządem centralnym i samorządem lokalnym (art.3). Jest ona rezultatem dyskusji w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w obliczu rozszerzającego się procesu regionalizacji. Podobnie jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Karta Samorządu Regionalnego definiuje ten samorząd jako „prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, (...) do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych”³⁹⁶. Jako zasadę proponuje się przyjąć domniemanie kompetencji regionów w sprawach regionalnych (art. 6 ust. 1), a realizacja tych zadań oraz współpraca z samorządami lokalnymi ma odbywać się zgodnie z zasadą subsydiarności, która jest w Karcie uznana za kluczową. Ponadto regiony muszą mieć możliwość delegowania swoich kompetencji na władze lokalne oraz powinny zapewnić wyrównanie finansowe między samorządami lokalnymi w obrębie granic regionu, w zakresie w jakim pozwalają na to ich uprawnienia. Według zapisów Karty region powinien być podmiotem samorządowym prowadzącym własną politykę i współpracę międzynarodową w oparciu o system finansowy zapewniający im odpowiednie środki finansowe dostosowane do ich kompetencji zarówno własne, jak i pochodzące ze źródeł zewnętrznych i udział w podatkach ogólnych (art. 14 i 15). Regiony powinny także posiadać uprawnienia do tworzenia własnego ustawodawstwa w ramach określonych ustawami poszczególnych krajów- istotną wagę przypisuje się przyjęciu statutu regionu, w którym powinny zostać określone własne kompetencje tych jednostek oraz ich organizacja wewnętrzna. Przyznano regionom prawo do posiadania własnych organów stanowiących- zgromadzeń przedstawicielskich pochodzących z wyborów wolnych, bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych oraz organów wykonawczych odpowiadających za swoją działalność przed zgromadzeniami,

³⁹⁵ Art. 10 i 11 EKST.

³⁹⁶ Art. 3, ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

z wyjątkiem przypadku, gdy są bezpośrednio wybierane przez ludność (art. 12 ust. 1 i 2). Uregulowano w Karcie kwestie konieczności uczestnictwa regionów w sprawach europejskich i międzynarodowych poprzez prawo bycia reprezentowanymi w działaniach instytucji europejskich oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, w ramach której regiony mogą tworzyć wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze. Podobnie do zapisów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego regionom przyznano prawo do ochrony sądowej, nadzór nad ich działalnością może być realizowany tylko w oparciu o kryterium zgodności z prawem chyba, że dotyczy spraw delegowanych do kompetencji regionów. Państwa wyszehradzkie wyszły naprzeciw postulatowi Karty w tym znaczeniu, iż podjęto skuteczne próby utworzenia wyższych jednostek samorządu terytorialnego jako regionów samorządowych z własnymi zadaniami i określoną strukturą wewnętrzną stosując się do zapisów Karty (mimo iż nie została ona ratyfikowana). Jednak jako że jednostki te funkcjonują w tych krajach stosunkowo niedługo (najdłużej na Węgrzech, bo już od 1990 roku, w Polsce od 1 stycznia 1999 roku, w Czechach od 1 stycznia 2001 roku, a na Słowacji od 1 stycznia 2002 roku), nie udało się jeszcze w pełni ukształtować ich roli i znaczenia w strukturze państwa.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich ratyfikowano podstawowy akt Rady Europy odnoszący się do zagadnienia samorządu terytorialnego- Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, w praktyce realizowane są także założenia Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego znajdującej się w fazie uzgodnień.
2. Jako pierwsze podpisały i ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego Węgry i Polska, a najpóźniej przyjęły ten akt Rady Europy Czechy i Słowacja.
3. Postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego mają charakter na tyle ogólny, by uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębności lokalne. Traktuje ona jednak prawo społeczności lokalnych do samorządności jako swoiste prawo podstawowe.
4. W Czechach i na Słowacji ratyfikacja Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nie oznaczała przyjęcia wszystkich jej zapisów w prawie wewnętrznym tych krajów.

c) ustawowe podstawy działalności samorządu terytorialnego,

Podstawą działalności samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich są przepisy zawarte w ustawach. Ponieważ aktów

prawnych dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w tych krajach jest bardzo wiele, poniżej zostanie przedstawiona krótka charakterystyka najważniejszych z nich. We wszystkich państwach wyszehradzkich w momencie przywrócenia samorządu w strukturze władzy publicznej uchwalona została ustawa regulująca ustroj i organizację samorządu. W przypadku Węgier ustawa o samorządzie terytorialnym określała kształt i zadania obu jednostek samorządowych- gminy i województwa, w pozostałych krajach wyszehradzkich początkowo powołano do życia tylko samorząd gminny, stąd przyjęto ustawy mówiące tylko o ustroju gminy: w Polsce ustawę o samorządzie terytorialnym³⁹⁷, w Czechach ustawę o gminach³⁹⁸, a na Słowacji ustawę o ustroju gminy³⁹⁹. W państwach tych utworzenie wyższych jednostek samorządu terytorialnego w późniejszym okresie wiązało się z wydaniem ustaw dotyczących zasad funkcjonowania tych jednostek jako aktów odrębnych, choć o podobnej strukturze wewnętrznej jak w przypadku ustaw odnoszących się do samorządu gminnego.

W Polsce szczególną rolę dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego odgrywają trzy ustawy określane mianem ustrojowych. Są to:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰⁰ (ustawa ta pierwotnie nosiła nazwę ustawy o samorządzie terytorialnym, ale w momencie powołania innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego w ramach reformy administracji publicznej w 1998 roku zasadne stało się przyjęcie nowego tytułu tej ustawy),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁰¹,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁰².

Ustawy te posiadają identyczny zakres regulacji obejmujący najistotniejsze cechy danej jednostki samorządowej takie, jak: zakres działania i zadania, określenie władz danej jednostki i ich kompetencji, przepisy dotyczące problematyki wydawania aktów prawa miejscowego, mienia tych jednostek, gospodarki finansowej, form współpracy oraz nadzoru nad ich działalnością.

Formy demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu terytorialnego określają trzy ustawy- dwie dotyczą wyborów, a trzecia referendum lokalnego. Są to następujące akty prawne:

³⁹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

³⁹⁸ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb. ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení), ustawa nr 367/1990 z 4 września o gminach (ustroju gminnym).

³⁹⁹ Zákon č. 369/1990 Zb. zo 6 septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ustawa nr 369/1990 z 6 września 1990 r. o ustroju gminy i zmianie niektórych przepisów.

⁴⁰⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>).

⁴⁰¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

⁴⁰² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

- ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴⁰³,
- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴⁰⁴,
- ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁰⁵.

Ustawy te określają zasady i tryb przeprowadzenia wyborów lokalnych, zgłaszania kandydatów na radnych oraz organu wykonawczego w gminie, prowadzenia kampanii wyborczej, sposób głosowania, warunki ustalania wyników wyborów i ich ważności, przypadki wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta, a także zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Ważne znaczenie dla działania jednostek samorządowych w Polsce posiada ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰⁶, która zastąpiła poprzednią ustawę o charakterze tymczasowym, a mianowicie ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁴⁰⁷, której obowiązywanie było wielokrotnie przedłużane na kolejne lata. Nowy tekst określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na dochody własne i zewnętrzne, zasady ustalania poszczególnych rodzajów dochodów gmin, powiatów i województw, tryb przekazywania subwencji i dotacji. Kwestie związane z finansami lokalnymi zawarte są ponadto w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁰⁸, w której odnaleźć można listę rodzajów i trybu nakładania podatków i opłat na szczeblu gminy jako jedynej uprawnionej do tego jednostki samorządowej.

Podstawowe zapisy dotyczące organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na Węgrzech, czyli gminy i województwa zawarte są w ustawie o samorządzie terytorialnym z 2 sierpnia 1990 roku⁴⁰⁹. Ustawa ta reguluje takie zagadnienia, jak: zadania i kompetencje samorządu gmin, miast, stolicy i jej dzielnic oraz województw, władze lokalne- ich strukturę, zadania, prawa i obowiązki radnych, zasady przeprowadzenia referendum lokalnego, zasady zarządzania majątkiem i prowadzenia gospodarki finansowej, kompetencje organów administracji państwowej w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów lokalnych określa ustawa o wyborach radnych i burmistrzów jednostek

⁴⁰³ Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.

⁴⁰⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

⁴⁰⁵ Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

⁴⁰⁶ Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

⁴⁰⁷ Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

⁴⁰⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844.

⁴⁰⁹ Act LXV of 1990 on Local Self-Governments (1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról).

samorządu terytorialnego z 1990 roku⁴¹⁰ oraz ustawa o procedurze wyborczej⁴¹¹. Zagadnienia finansów lokalnych reguluje ustawa o finansach publicznych⁴¹² oraz ustawa o podatkach lokalnych⁴¹³.

W Republice Czeskiej początkowo podstawą ustroju czeskiego samorządu terytorialnego była ustawa o gminach uchwalona 4 września 1990 roku⁴¹⁴, która była wielokrotnie nowelizowana. Tę swoistą „konstytucję czeskiego samorządu terytorialnego” zastąpiła nowa ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 roku, która weszła w życie 12 listopada tegoż roku, w dniu wyborów do organów przedstawicielskich samorządowych krajów⁴¹⁵. Kwestię wyborów do organów gminy regulowała przyjęta 15 kwietnia 1992 roku ustawa o wyborach do przedstawicielstw gminnych i referendum⁴¹⁶, jednak 6 grudnia 2001 roku uchwalono nową ordynację wyborczą do przedstawicielstw gminnych⁴¹⁷, a 11 grudnia 2003 roku została przyjęta nowa ustawa o referendum lokalnym⁴¹⁸. W odrębnej ustawie z 9 października 1990 roku uregulowano status stołecznego miasta Pragi, by zastąpić ten akt nową ustawą uchwaloną 13 kwietnia 2000 roku⁴¹⁹. Dopiero 23 października 1997 r. Izba Poselska, a 3 grudnia tegoż roku Senat, przyjęły ustawę konstytucyjną o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy konstytucyjnej Czeskiej Rady Narodowej nr 1/1993, Konstytucja Republiki Czeskiej⁴²⁰. Dało to podstawę do przyjęcia ustawy o krajach z 12 kwietnia 2000 roku⁴²¹, a także ustawy o wyborach do przedstawicielstw krajowych również

⁴¹⁰ Act LXIV of 1990 on the Election of the Members and Mayors of Local Governments (1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról).

⁴¹¹ Act C of 1997 on Electoral Procedure, 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (kivonatos közlés).

⁴¹² Act No. XXXVIII of 1992 on Public Finance.

⁴¹³ Act No. C of 1990 on Local Taxes.

⁴¹⁴ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb. ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení), www.sbirka.cz

⁴¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), Act No. 128/2000 Coll., on Municipalities.

⁴¹⁶ Zákon č. 152/1994 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů- Act No. 152/1994 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Changes and Amendments to Some Acts (Ustawa nr 152/1994 Sb. o wyborach do rad gmin oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych innych ustaw).

⁴¹⁷ Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů- Act. No. 491/2001 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Amendments to Some Other Acts.

⁴¹⁸ Zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů, Act No. 22/2004 Coll., on local referendum.

⁴¹⁹ Zákon č. 131/2000 Sb. ze dne 13. dubna 2000. o hlavním městě Praze, Act. No. 131/2000 Coll., on the Capital City of Prague.

⁴²⁰ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Act No. 347/1997 Coll., on the Establishment of Territorial Self-Governing Units (Regions) and on Amendment of the Constitutional Act of the Czech National Council No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic. Po dość długim okresie vacatio legis, ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

⁴²¹ Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení)- Act No. 129/2000 Coll., on Regions.

z 12 kwietnia 2000 roku⁴²². Dnia 13 czerwca 2002 roku została uchwalona ustawa o gminach z powierzonym urzędem gminy oraz o gminach z rozszerzonymi uprawnieniami⁴²³. Z kolei dla finansów lokalnych ważne znaczenie mają ustawy: ustawa z 7 lipca 2000 roku o zasadach budżetowych budżetów lokalnych⁴²⁴, ustawa z 29 czerwca 2000 roku o podziale dochodów z podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze⁴²⁵, ustawy z 13 grudnia 1990 roku o opłatach gminnych⁴²⁶.

Podstawę działania samorządu gminnego na Słowacji stanowi ustawa z 6 września 1990 roku o ustroju gminy i o zmianie niektórych przepisów⁴²⁷. Przyjęte zostały odrębne ustawy regulujące status miasta stołecznego Bratysławy⁴²⁸ oraz drugiego największego miasta Słowacji-Koszyce⁴²⁹. Dla funkcjonowania gminy ważne znaczenie mają ponadto ustawa z 28 sierpnia 1990 roku o wyborach do organów samorządu gminy⁴³⁰, ustawa o gminnej policji⁴³¹, ustawa o majątku gminy⁴³², ustawa z 23 września 2004 roku o podatkach i opłatach za śmieci komunalne i drobne odpady budowlane⁴³³, ustawa z 23 września 2004 roku o budżetowym przeznaczeniu dochodów z podatków jednostek samorządowych i o zmianie niektórych przepisów⁴³⁴, ustawa z 23

⁴²² Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupiteľstiev krajů a o zmene niektorých zákonů, Act No. 130/2000 Coll., on the Elections to Regional Councils and on Amendments to Some Acts.

⁴²³ Zákon č. 314/2002 Sb. Zákon 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, Act No. 314/2002 Coll., on Determination of Municipalities with Authorised Municipal Office and Municipalities with Extended Powers.

⁴²⁴ Zákon č. 250/2000 Sb. ze dne 7. července 2000. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Act No. 250/2000 Coll. On the Budgetary Rules of Territorial Budgets.

⁴²⁵ Zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), Act No. 243/2000 on the Budgetary Allocation of Some Tax Incomes to the Territorial Self-governing Units and to Some State Funds (on Budgetary Allocation of Taxes).

⁴²⁶ Zákon č. 565/1990 Sb. České národní rady ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích, Act No. 565/1990 Coll. on local fees.

⁴²⁷ Zákon č. 369/1990 Z.z. zo 6 septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 612/2002 Z.z. (text jednolity), www.zbierka.sk

⁴²⁸ Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave č. 377/1990 Z.z., Act No. 377/1990 on the Capital of the Slovak Republic.

⁴²⁹ Zákon Slovenskej národnej rady z 1. októbra 1990 o meste Košice č. 401/1990 Z.z., Act No. 401/1990 on the town Košice.

⁴³⁰ Zákon Slovenskej národnej rady o voľbách do orgánov samosprávy obcí č. 346/1990 Z.z. z 28 augusta 1990, Úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí -, č. 302/1998 Z.z., Act No. 346/1990 on Local Government Elections.

⁴³¹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Z.z. z 3. decembra 1991. o obecnej polícii, Act No. 564/1991 on municipal police.

⁴³² Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Z.z. z 20 marca 1991 o majetku obcí, Act No. 138/1991 on the Property of Municipalities.

⁴³³ Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Act. No. 582/2004 Coll related to local taxes and local fees for municipal wastes and light construction wastes.

⁴³⁴ Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 564/2004 Coll. Related to budget earmarking of revenue from tax on local self-government incomes and on amendment to certain laws.

września 2004 r. o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie niektórych przepisów⁴³⁵.

Na podstawie zapisów ustawy z 4 lipca 2001 roku o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o samorządowych krajach)⁴³⁶ ustanowiono 8 krajów jako wyższe jednostki samorządu terytorialnego na Słowacji. Kwestie związane z wyborami do organów samorządowego kraju reguluje ustawa z 4 lipca 2001 roku o wyborach do organów samorządowego kraju oraz o zmianie organizacji sądów cywilnych⁴³⁷. Utworzenie samorządowych krajów wiązało się z koniecznością przekazania tym jednostkom części zadań publicznych do wykonania. Podział zadań nastąpił w oparciu o przepisy ustawy z 20 września 2001 roku o przekazaniu niektórych kompetencji organów administracji państwowej na gminy i wyższe jednostki samorządu terytorialnego⁴³⁸.

Podsumowanie

1. Najwcześniej ustawę o samorządzie terytorialnym przyjęto w Polsce- 8 marca 1990 r., następnie ustawę o samorządzie terytorialnym uchwałyli Węgry- 2 sierpnia 1990 r., potem Czechy- 4 września 1990 r. i Słowacja- 6 września 1990 r. (Rozpad Czechosłowacji i powstanie Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej jako dwóch samodzielnych państw z dniem 1 stycznia 1993 r. nie spowodował modyfikacji ustroju prawnego samorządu terytorialnego w tych krajach)⁴³⁹.
2. Na Węgrzech, gdzie od momentu przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 roku zdecydowano o jego dwuszczeblowej strukturze, obowiązuje jeden akt prawny- ustawa o samorządzie terytorialnym, regulujący zarówno ustrój gminy, jak i ustrój wyższej jednostki samorządu terytorialnego- województwa, w pozostałych krajach wyszehradzkich, w których wyższe jednostki samorządu terytorialnego ustanowiono w późniejszym okresie, przyjęto odrębne ustawy (obok ustaw o samorządzie gminnym w Polsce, o gminach w Czechach oraz o ustroju gminy na Słowacji) określające podstawowe zasady działania tych

⁴³⁵ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 583/2004 Coll. Of laws related to budgetary rules for self-governing territorial units and amendments to certain laws.

⁴³⁶ Zákon č. 302/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), Act No. 302/2001 on self-government of higher territorial units.

⁴³⁷ Zákon č. 303/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku, Act No. 303/2001 on Elections to the Bodies of Self-government Regions and on Amendment to the Code of Civil Procedure.

⁴³⁸ Zákon č. 416/2001 Z. z. z 20 septembra o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (Act. No. 416/2001 Coll. On the transfer of certain powers from state administration bodies to communities and higher territorial units).

⁴³⁹ M. Barański, *Samorząd terytorialny i władze lokalne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w świetle standardów zachodnioeuropejskich*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia wobec współczesnych wyzwań integracyjnych*, pod red. A. Stępień-Kuczyńskiej, Łódź 2003, s. 154.

jednostek (ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa w Polsce, o krajach w Czechach oraz o samorządowych krajach na Słowacji).

3. Szczegółowo zagadnienia dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i wykonywania przez nie zadań publicznych określają akty prawa materialnego.

d) akty prawa miejscowego

Dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich duże znaczenie przypisuje się możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego przez te jednostki, co stanowi wyraz przyznanej im samodzielności w regulowaniu organizacji wewnętrznej. Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i posiadają moc obowiązującą na obszarze działania organu, który je wydał.

Polska

W Polsce w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego znajdują się na samym końcu – za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, ustawami i rozporządzeniami. Oznacza to, że akty te muszą być zgodne z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- a) wewnętrznego ustroju gminy i jednostek pomocniczych,
- b) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- c) zasad zarządu mieniem gminy,
- d) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁴⁴⁰.

W przypadku powiatu akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach:

- a) wymagających uregulowania w statucie,
- b) porządkowych,
- c) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu,
- d) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁴⁴¹.

Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę, powiat lub województwo podpisuje przewodniczący organu stanowiącego danej jednostki i przekazuje do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przykładem aktu prawa miejscowego jest statut. Stanowi on przejaw samodzielności samorządów regulując ustrój danej gminy, powiatu czy województwa, a wyłączną właściwość do jego uchwalenia posiada organ stanowiący danej jednostki samorządowej (w przypadku gminy powyżej 300.000 mieszkańców oraz województw projekt statutu

⁴⁴⁰ Art. 40, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴⁴¹ Art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym.

podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Statut obligatoryjnie określa organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy, a także zasady działania komisji rewizyjnej, klubów radnych, trybu stanowienia uchwał, dostępu do dokumentów i korzystania z nich, zasad tworzenia lub znoszenia jednostek pomocniczych w danej gminie. Podlega on ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie co najmniej 14 dni od tej publikacji. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁴².

Innymi aktami prawa miejscowego w Polsce są przepisy wykonawcze i porządkowe wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, które określają organ uprawniony do wydania aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w takiej formie. Przepisy porządkowe są wydawane dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli. Na poziomie gminy i powiatu, które jako jedyne uzyskały prawo ich wydawania, z zasady akty te wydają organy stanowiące, jednak w przypadkach nie cierpiących zwłoki przepisy te wydaje organ wykonawczy (w gminie wójt w formie zarządzenia, a w powiecie zarząd w formie uchwały). W takiej sytuacji podlegają one zatwierdzeniu przez radę na najbliższej sesji, w przeciwnym wypadku tracą moc obowiązującą.

Węgry

Ustawa o samorządzie terytorialnym przyznaje organom przedstawicielskim gminy i województwa prawo wydawania powszechnie obowiązujących na terytorium danej jednostki przepisów, które jednak nie mogą być sprzeczne z aktami wyższego rzędu. Podstawowym aktem uchwalanym w gminach i województwach są statuty, w których każda jednostka określa swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz sposób działania⁴⁴³. Do przyjęcia większości uchwał organów przedstawicielskich wymagana jest większość ponad połowy wszystkich radnych. Tak przyjęte rozporządzenia podpisuje burmistrz i odpowiednio przewodniczący zgromadzenia wojewódzkiego oraz sekretarz danej jednostki samorządowej, który ponadto odpowiada za ich opublikowanie w oficjalnym dzienniku i podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty⁴⁴⁴. Do zadań sekretarza należy także sporządzenie protokołu z każdego posiedzenia organu

⁴⁴² Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449.

⁴⁴³ *The Hungarian system of local governments*, Ministry of the Interior, Budapest 2004, s. 11.

⁴⁴⁴ Art. 15-16 ustawy o samorządzie terytorialnym.

przedstawicielskiego i jego przesłanie (po podpisaniu również przez burmistrza) do dyrektora urzędu administracji publicznej w ciągu 15 dni od posiedzenia⁴⁴⁵. Do kompetencji sekretarza należy ponadto wykonywanie zadań z zakresu administracji państwowej, które są mu przekazywane poprzez zapisy ustawowe lub rządowe rozporządzenie.

Czechy

Organy przedstawicielskie gminy i samorządowego kraju mogą wydawać powszechnie obowiązujące na ich terytorium przepisy w zakresie:

- 1) realizacji zadań własnych,
- 2) określenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 3) uregulowania porządku publicznego i czystości na obszarze gminy i kraju⁴⁴⁶.

W terminologii czeskiej w zakresie zadań własnych przedstawicielstwo gminne lub krajowe może wydawać powszechnie obowiązujące zarządzenia (czes. *obecně závazné vyhlášky*), zadania zlecone z zakresu administracji państwowej są natomiast regulowane przez organy wykonawcze gminy i kraju za pomocą rozporządzeń (czes. *nařízení*). Istnieje zatem rozróżnienie aktów prawnych wydawanych przez organy gminy i kraju ze względu na ich charakter prawny. Zadania samorządowe regulowane są w postaci zarządzeń organu przedstawicielskiego, zadania zlecone jako rozporządzenia rady gminy lub samorządowego kraju⁴⁴⁷. W odniesieniu do gmin bardzo małych, w których rada gminy nie zostaje powołana, prawo wydawania rozporządzeń w zakresie zadań zleconych przysługuje staroście⁴⁴⁸. Oba rodzaje wspomnianych przepisów lokalnych podpisuje starosta gminy lub hetman kraju. Podlegają one publikacji w oficjalnym biuletynie krajowym (czes. *věstník právních předpisů kraje*), powinny zostać także podane do publicznej wiadomości w gminie na tablicy ogłoszeń i wchodzi w życie piętnastego dnia po publikacji chyba, że w samym akcie podany zostanie inny termin jego obowiązywania.

W Czechach istnieją tzw. miasta statutowe, które opierają swoją działalność na lokalnych zarządzeniach- statutach, w których regulują wewnętrzną strukturę i zasady funkcjonowania. Zawierają one informacje dotyczące:

- 1) podziału miasta na dzielnice z jednoczesnym określeniem granic ich terytoriów,
- 2) zakresu zadań organów miasta z podziałem na zadania własne i zlecone,

⁴⁴⁵ Art. 17 ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁴⁴⁶ Art. 10 ustawy o gminach, art. 6 ustawy o krajach.

⁴⁴⁷ *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 36-37.

⁴⁴⁸ *Obce 2006-2007*, s. 24-25.

- 3) zakresu działania organów ustanowionych dzielnic miasta,
- 4) zasad współpracy organów miasta i organów dzielnic,
- 5) źródeł dochodów dzielnic i rodzaje ich wydatków,
- 6) określenia majątku gminnego powierzonego dzielnicom do wykorzystania⁴⁴⁹.

W poszczególnych dzielnicach miast statutowych działają ich organy, prawo nie przewiduje jednak możliwości wydawania przez nie powszechnie obowiązujących zarządzeń (czes. *vyhláška*)⁴⁵⁰.

Przejawem legislacyjnych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Czechach jest przyznanie organom stanowiącym wyższych jednostek samorządu terytorialnego, czyli przedstawicielstwom samorządowych krajów prawa inicjatywy ustawodawczej wobec Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej⁴⁵¹. Organy te posiadają ponadto prawo złożenia do Sądu Konstytucyjnego wniosku w sprawie rozpatrzenia zgodności aktów normatywnych z obowiązującym prawem⁴⁵².

Słowacja

Aktami prawa miejscowego wydawanymi przez organy gminy na Słowacji są powszechnie obowiązujące na terenie danej gminy zarządzenia (sł. *všeobecne záväzné nariadenia*), które nie mogą być sprzeczne z konstytucją, ustawami konstytucyjnymi, ustawami oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W sprawach z zakresu administracji państwowej, które zostały zlecone do wykonania gminie przedstawicielstwo gminne może również wydawać powszechnie obowiązujące zarządzenia, które nie mogą naruszać zapisów konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rządowych rozporządzeń, aktów wydawanych przez poszczególne ministerstwa oraz inne centralne organy administracji państwowej⁴⁵³. Po podpisaniu zarządzeń przez starostę podlegają one ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty (poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń) w ciągu 15 dni od uchwalenia i wchodzi w życie w 15 dniu od ogłoszenia chyba, że został ustalony inny termin, a w przypadku klęski żywiołowej lub sytuacji zagrożenia termin wejścia w życie danego zarządzenia może ulec skróceniu. Każdemu mieszkańcowi przysługuje prawo wglądu i dostępu

⁴⁴⁹ Art. 130 ustawy o gminach.

⁴⁵⁰ Art. ustawy o gminach.

⁴⁵¹ Art. 41 konstytucji Republiki Czeskiej.

⁴⁵² Art. 87 konstytucji Republiki Czeskiej.

⁴⁵³ M. Jesenko, *Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní. samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007, s. 43.

do podjętych przez przedstawicielstwo uchwał⁴⁵⁴. Również samorządowe kraje jako wyższe jednostki podziału terytorialnego kraju mają prawo wydawać powszechnie obowiązujące na obszarze danego kraju zarządzenia zarówno regulując sprawy samorządu terytorialnego, jak i zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. Nie mogą być one podobnie, jak te wydawane przez gminy, sprzeczne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Podlegają one z kolei ogłoszeniu w ciągu 30 dni od uchwalenia, a wchodzi w życie po kolejnych 30 dniach od ogłoszenia chyba, że został ustalony inny termin na dokonanie tych czynności. Zarządzenia przyjęte przez przedstawicielstwo samorządowego kraju podlegają niezwłocznemu przesłaniu do każdej gminy wchodzącej w skład kraju celem zapoznania się z nim, udostępnienia mieszkańcom i zastosowania się do jego przepisów⁴⁵⁵.

Podsumowanie

1. Jednostkom samorządu terytorialnego we wszystkich krajach wyszehradzkich przyznane zostało prawo do wydawania aktów prawa miejscowego, którymi ich organy mogą regulować podstawowe dla działania tych jednostek sprawy jako przejaw realizacji zasady samodzielności.
2. We wszystkich krajach wyszehradzkich najważniejsze sprawy z zakresu samorządu zastrzeżono do kompetencji organów przedstawicielskich jednostek samorządowych, które podejmują stosowne uchwały (różna jest terminologia w poszczególnych państwach w odniesieniu do tych aktów) obowiązujące na terenie danej jednostki samorządowej.
3. Oprócz organów stanowiących także organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego uzyskały prawo wydawania przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze ich działania, prawo jednak zazwyczaj określa kompetencje poszczególnych organów w odniesieniu do konkretnych zadań publicznych.

⁴⁵⁴ Art. 6 ustawy o ustroju gminy z 6 września 1990 r. (Act 369/1990 Coll. from 6 September 1990 on Municipalities, as amended), Zákon č. 369/1990 Zb. zo 6 septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 612/2002 Z.z.

⁴⁵⁵ Art. 8 ustawy z 4 lipca 2001 roku o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o samorządowych krajach), Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

ROZDZIAŁ III

3. Miejsce samorządu terytorialnego w administracji publicznej w państwach wyszehradzkich.

W oparciu o zasadę trójpodziału władzy w państwie wyróżnia się władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W państwach wyszehradzkich władzę wykonawczą charakteryzuje dualizm- organami tej władzy są prezydent i rząd znajdujące się w układzie wzajemnych zależności i relacji. Rządowi podlega w tych krajach cały aparat wykonawczy w postaci administracji publicznej. Pojęcie administracji publicznej można rozpatrywać w dwojakim znaczeniu- organizacyjnym jako ogół podmiotów sprawujących władzę wykonawczą w państwie oraz funkcjonalnym, mającym na uwadze działalność tych podmiotów polegającą na realizacji zadań publicznych.

W państwach wyszehradzkich jednym z elementów procesu transformacji systemu politycznego jako całości od początku lat 90. XX wieku stały się zmiany w strukturze i funkcjonowaniu administracji publicznej. Głównym problemem było przejście od modelu administracji państwowej opartej na zasadzie podporządkowania pionowego i zarządzania resortowego (wynikało to z mechanizmów politycznego kierowania administracją jako całością „z góry” przez kierownictwo partii komunistycznej) do układu terytorialnego z uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego jako samodzielnych podmiotów władzy publicznej⁴⁵⁶. Reformy strukturalne dotyczyły zmian w istniejącej strukturze organizacyjnej administracji publicznej i przybierały charakter reform terytorialnych, gdy zmianie ulegała terytorialna organizacja kraju i związana z tym zmiana jurysdykcji poszczególnych jednostek. Reformom strukturalnym towarzyszyły reformy o charakterze funkcjonalnym, które dotyczyły zmiany zakresu zadań i kompetencji. Ich celem była zmiana charakteru wzajemnych powiązań i relacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi w układzie administracji publicznej w ramach dekoncentracji zadań (przekazania im szczeblom niższemu pozostającym w hierarchicznej zależności) lub decentralizacji zadań i kompetencji (przekazanie części zadań na rzecz podmiotów samodzielnych, czyli jednostek samorządu terytorialnego)⁴⁵⁷.

Administrację publiczną tworzą dwa podstawowe elementy:

⁴⁵⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna- zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 323.

⁴⁵⁷ R. Herbut, *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wrocław 2002, s. 21-22.

- 1) administracja państwowa,
- 2) administracja samorządowa.

Oba te elementy działają oddzielnie, ale podlegają koordynacji jako części jednego systemu.

Administracja państwowa⁴⁵⁸ jest zorganizowana na szczeblu centralnym i terenowym zazwyczaj w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju, ale również w jednostkach podziału specjalnego, który jest tworzony dla realizacji specyficznych zadań publicznych (potrzeba realizacji tych zadań nie zawsze pokrywa się z podziałem zasadniczym, gdyż zadania te pojawiają się tylko w pewnych określonych obszarach państwa np. administracja morska w Polsce czy administracja związana z wydobywaniem różnych surowców). Samorząd terytorialny działa w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

3.1. Organy administracji państwowej

a) centralne organy administracji państwowej

Polska

Przed rokiem 1990, by scharakteryzować aparat władzy w państwie posługiwano się w Polsce określeniem administracja państwowa, jednak po przywróceniu struktur samorządu terytorialnego celowe stało się używanie terminu administracja publiczna jako pojęcia o szerszym ujęciu, obejmującym nie tylko podmioty administracji państwowej, ale także organy administracji samorządowej. Przez pojęcie administracji publicznej należy rozumieć całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich⁴⁵⁹. W ramach administracji publicznej wyróżnić można w Polsce dwa segmenty: administrację rządową i samorządową. Administracja rządowa jest zespołem organów, urzędów i instytucji centralnych oraz terenowych. Na szczeblu centralnym występuje rządowa administracja centralna w postaci Rady Ministrów, ministerstw, urzędów centralnych, państwowych jednostek organizacyjnych, z kolei na wojewódzkim szczeblu podziału terytorialnego funkcjonuje rządowa administracja terenowa z wojewodą jako organem rządowej administracji ogólnej na czele oraz

⁴⁵⁸ Pojęcie administracji państwowej w Polsce jest pojęciem znacznie szerszym niż w pozostałych krajach wyszehradzkich, wyodrębnia się z niego także pojęcie administracji rządowej, które nie funkcjonuje w Czechach, na Węgrzech czy na Słowacji.

⁴⁵⁹ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 12.

administracja zespolona i niezespolona. Administracja samorządowa występuje w jednostkach podziału terytorialnego państwa- w gminie, powiecie i województwie. W gminie i powiecie jest samodzielny podmiotem realizującym zadania publiczne (monizm na szczeblu gminy i powiatu), w województwie zaś jest podmiotem współdecydującym w sprawach publicznych z administracją rządową (dualizm administracji na szczeblu województwa). Zadania i kompetencje obu członów administracji publicznej od momentu przywrócenia samorządu terytorialnego na szczeblu gminy w 1990 roku były rozłączne zgodnie z zapisami tzw. ustawy kompetencyjnej z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁶⁰ oraz w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej- w związku z reformą ustrojową państwa⁴⁶¹.

Administracja rządowa

Administracja rządowa składa się z organów naczelnych i centralnych. Organy naczelne to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie i szefowie komitetów wchodzący w skład Rady Ministrów, obsługiwani przez urzędy, zwane ministerstwami. Organy naczelne powoływane są przez Prezydenta RP lub przez Sejm, a ich właściwość obejmuje terytorium całego państwa. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub powierza się im odrębne zadania ("minister bez teki"). Organy centralne to organy jednoosobowe noszące najczęściej nazwy: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Centralne organy administracji rządowej podlegają Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów lub odpowiednim ministrom, które to organy sprawują nad nimi nadzór⁴⁶².

Na czele administracji rządowej stoi Rada Ministrów, która składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, w jej skład mogą być także powoływani wiceprezesi, którzy mogą jednocześnie pełnić funkcję ministra⁴⁶³. Premiera mianuje prezydent, a następnie na jego wniosek członków Rady Ministrów. Rząd przedstawiając program działania zwraca się do Sejmu (niższej izby parlamentu) z wnioskiem

⁴⁶⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm. (wielokrotnie nowelizowana).

⁴⁶¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

⁴⁶² <http://www.premier.gov.pl/16877.htm>

⁴⁶³ Art. 147 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

o udzielenie wotum zaufania jako znaku poparcia większości parlamentarnej. Dymisja rządu może natomiast nastąpić w razie nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności czy rezygnacji premiera⁴⁶⁴. Tryb działania Rady Ministrów określa ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁶⁵, uzupełnieniem w odniesieniu do poszczególnych ministerstw są przepisy ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁶⁶.

W 2007 roku istniało w Polsce 19 ministerstw:

1. Ministerstwo Budownictwa
2. Ministerstwo Edukacji Narodowej
3. Ministerstwo Finansów
4. Ministerstwo Gospodarki
5. Ministerstwo Gospodarki Morskiej
6. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
7. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
8. Ministerstwo Obrony Narodowej
9. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
10. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
12. Ministerstwo Skarbu Państwa
13. Ministerstwo Sportu i Turystyki
14. Ministerstwo Sprawiedliwości
15. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
17. Ministerstwo Środowiska
18. Ministerstwo Transportu
19. Ministerstwo Zdrowia⁴⁶⁷.

Węgry

W wyniku zmian ustrojowych w latach 1989-1990 w Republice Węgierskiej ukształtował się nowy system administracji publicznej (węg. *közigazgatás*). Elementami tego systemu są:

- 1) państwowa administracja (węg. *államigazgatás*) publiczna zorganizowana na szczeblu centralnym (państwowa administracja centralna- ministerstwa i urzędy centralne) oraz na szczeblu jednostki podziału terytorialnego- w województwach (państwowa administracja terenowa- urzędy administracji publicznej do 1 stycznia 2007 r. na szczeblu województw, od 1 stycznia 2007 r. na poziomie 7 regionów oraz organy zdekoncentrowane podległe odpowiednim ministrom, funkcjonujące także na szczeblu regionalnym lub okręgowym),

⁴⁶⁴ Art. 162 konstytucji RP.

⁴⁶⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

⁴⁶⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.

⁴⁶⁷ <http://www.premier.gov.pl/112.htm>

- 2) samorząd terytorialny (węg. *Önkormányzat*) funkcjonujący na dwóch szczeblach podziału terytorialnego państwa- w gminie i w województwie. Między tymi jednostkami nie występują zależności hierarchicznego podporządkowania, a ich organy przedstawicielskie pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Na zasadzie decentralizacji zostały tym jednostkom przekazane do wykonania zadania własne, ale mogą one także otrzymywać zadania zlecone z zakresu administracji państwowej⁴⁶⁸.

Administracja publiczna na szczeblu centralnym.

Centralnym, decyzyjnym organem władzy wykonawczej w Republice Węgierskiej jest rząd (węg. *A Magyar Köztársaság Kormánya*)⁴⁶⁹, który składa się z premiera oraz ministrów. Podstawowe zapisy odnoszące się do węgierskiego rządu można odnaleźć w tekście węgierskiej konstytucji, natomiast szczegółowe procedury są zawarte w rządowych rozporządzeniach. Premiera wybiera na wniosek prezydenta Zgromadzenie Krajowe większością głosów deputowanych, z kolei ministrów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera. Pełnomocnictwa rządu wygasają wskutek ukonstytuowania się nowo wybranego parlamentu, rezygnacji premiera lub jego śmierci, w wyniku utraty przez premiera praw wyborczych lub naruszenia zakazu łączenia funkcji, a także w rezultacie wyrażenia premierowi wotum nieufności i jednoczesnego wyboru nowego premiera (konstruktywne wotum nieufności, które oznacza, że we wniosku o odwołanie premiera musi się znaleźć nazwisko jego następcy i głosowanie o odwołanie poprzedniego premiera jest jednocześnie głosowaniem nad kandydaturą jego następcy)⁴⁷⁰.

Obecnie rząd liczy piętnastu członków: premier, szef Kancelarii Premiera, jedenastu ministrów kierujących ministerstwami, szef Narodowej Agencji Rozwoju⁴⁷¹ oraz szef komisji ds. reformy państwa⁴⁷². Premier przewodniczy posiedzeniom rządu, podpisuje rozporządzenia i uchwały podjęte na posiedzeniach rządu oraz zapewnia ich wprowadzenie w życie. Do zadań rządu należy m.in. ochrona porządku konstytucyjnego oraz praw obywatelskich, zapewnienie wykonania ustaw, kierowanie i koordynowanie pracą ministerstw i innych podległych mu organów, zapewnienie opracowania i realizacji planów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, współdziałanie w ustalaniu kierunków polityki zagranicznej i zawieranie umów

⁴⁶⁸ *The Hungarian public administration in the system of state organs*, Budapest 2005, s. 10.

⁴⁶⁹ <http://misc.meh.hu/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf>

⁴⁷⁰ <http://www.meh.hu/kormany>

⁴⁷¹ H. Donath, *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 2002, art. 33 i 33A.

⁴⁷² Government decree 130/2006.

⁴⁷³ www.meh.hu

międzynarodowych⁴⁷³. Za swoją działalność rząd odpowiada przed Zgromadzeniem Krajowym i jest zobowiązany do składania sprawozdań ze swej działalności. Obsługę administracyjną zapewnia Kancelaria Premiera, która odpowiada za przygotowanie rządowych posiedzeń w sensie technicznym i merytorycznym⁴⁷⁴. Szef Kancelarii jest członkiem rządu, a do jego kompetencji należą sprawy związane z zapewnieniem sprawnego działania kancelarii, nadzoru nad procesem opracowania, a następnie realizacji podjętych przez rząd decyzji.

Ministerstwa

Ustawa XXX z 1990 roku o wykazie ministerstw Republiki Węgierskiej początkowo ustanawiała 13 ministerstw, w późniejszym okresie liczba ta ulegała zmianom. W latach 1994-1998 zmniejszono liczbę ministerstw do dwunastu- zniesione zostało Ministerstwo Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych⁴⁷⁵. Rząd premiera Victora Orbána (1998-2002) zwiększył liczbę ministerstw do czternastu oraz ustanowił dwa stanowiska ministrów bez teki (ds. służb specjalnych oraz programów PHARE)⁴⁷⁶. Kolejny rząd utrzymał liczbę ministerstw, dokonał jednak zmian w zakresie spraw podległych ministrom bez teki- powołano ministrów bez teki ds. europejskich oraz rozwoju regionalnego. Po wyborach parlamentarnych w 2006 roku zniesiono stanowiska ministrów bez teki, a liczba ministerstw została zredukowana do jedenastu. Są to następujące ministerstwa:

1. Ministerstwo Edukacji i Kultury (powstałe z połączenia Ministerstwa Edukacji i Ministerstwa Dziedzictwa Kulturowego)
2. Ministerstwo Finansów
3. Ministerstwo Gospodarki i Transportu
4. Ministerstwo Obrony
5. Ministerstwo Polityki Społecznej i Pracy (powstałe z połączenia Ministerstwa Zatrudnienia i Pracy oraz Ministerstwa Młodzieży, Rodziny, Spraw Społecznych i Równego Statusu)
6. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich
7. Ministerstwo Samorządu i Rozwoju Regionalnego (powstałe po zniesieniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych)
8. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
9. Ministerstwo Sprawiedliwości i Porządku Publicznego (powstałe poprzez włączenie do Ministerstwa Sprawiedliwości części spraw podległych dotychczasowemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych)
10. Ministerstwo Środowiska i Gospodarki Wodnej

⁴⁷³ Art. 35 Konstytucji Republiki Węgierskiej.

⁴⁷⁴ Government Decree No. 148/2002 (VII.1.)

⁴⁷⁵ A. Ágh, *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest, 2005, s. 36-38.

⁴⁷⁶ *Governance and Public Administration in Hungary*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budapest 2000, s. 15-16.

11. Ministerstwo Zdrowia⁴⁷⁷.

Ministerstwa odpowiadają za przygotowanie i wprowadzenie w życie decyzji rządowych, przygotowanie projektów ustaw, sformułowanie strategii rozwoju danej dziedziny, zarządzanie i kontrolę wykonania decyzji. Na czele ministerstwa stoi minister, jego zastępcami są sekretarze stanu, którzy jeśli zajdzie taka potrzeba, reprezentują ministra na posiedzeniach komisji parlamentarnych, mogą brać udział w posiedzeniach rządu, ale bez prawa głosu. Każde ministerstwo składa się z departamentów, za których działanie odpowiadają ich dyrektorzy.

Oprócz ministerstw w skład centralnej administracji publicznej wchodzi urzędy centralne. Wykonują one zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej i podlegają kontroli rządu, a kierowników tych urzędów powołuje i odwołuje premier. Można wyróżnić następujące urzędy centralne:

1. Narodowy Urząd Komunikacji
2. Węgierski Urząd Nadzoru Finansowego
3. Główny Urząd Statystyczny
4. Węgierski Urząd Energetyczny⁴⁷⁸

Ponadto w strukturze centralnej administracji publicznej znalazły się autonomiczne urzędy państwowe, takie jak: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd do spraw Konkurencji Gospodarczej, Urząd Kontroli Państwowej⁴⁷⁹.

Czechy

Administracja publiczna (czes. *veřejná správa*) w Czechach składa się z administracji państwowej (czes. *státní správy*) i samorządu terytorialnego (czes. *samospráva*) zorganizowanego na dwóch szczeblach podziału terytorialnego kraju- w gminie i kraju. Naczelnym organem administracji państwowej jest rząd (czes. *Vláda České republiky*), który tworzą premier, wicepremierzy i ministrowie. Prezydent republiki mianuje premiera i na jego wniosek pozostałych członków rządu i tak uformowany skład Rady Ministrów występuje o wotum zaufania do Izby Poselskiej jako niższej izby czeskiego parlamentu. Rząd ponosi przed Izłą Poselską odpowiedzialność polityczną, która przyjmuje formy wotum nieufności lub nie udzielenia

⁴⁷⁷ Act 55/2006 on nomenclature of the ministries of the Hungarian Republic, <http://www.meh.hu/english/government/members>

⁴⁷⁸ Act 57/2006 on the central state administration organs and status of the members of the government and state secretaries. 1. National Communications Authority, 2. Hungarian Financial Supervisory Authority, 3. Central Statistical Office, 4. Hungarian Energy Office.

⁴⁷⁹ Bureau of the National Radio and Television Commission, Council of Public Procurements, Office of Economic Competition, State Audit Office.

wotum zaufania. Działanie rządu, ministerstw oraz innych organów administracji centralnej reguluje rozporządzenie rządu dotyczące zasad jego funkcjonowania⁴⁸⁰ oraz ustawa o utworzeniu ministerstw i innych organów centralnych administracji państwowej⁴⁸¹. Rząd kontroluje działanie ministerstw oraz urzędów centralnych oraz odpowiada za jakość realizowanych przez nie zadań z zakresu administracji państwowej. Na czele ministerstwa stoi minister jako członek rządu, zaś za działanie urzędów centralnych odpowiedzialność ponoszą ich kierownicy lub dyrektorzy. Liczba ministerstw w Czechach zmieniała się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, by w 2007 roku osiągnąć poziom 14 ministerstw. Są to następujące ministerstwa:

1. Ministerstwo Edukacji, Młodzieży i Sportu
2. Ministerstwo Finansów
3. Ministerstwo Kultury
4. Ministerstwo Obrony
5. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
6. Ministerstwo Przemysłu i Handlu
7. Ministerstwo Rolnictwa
8. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
9. Ministerstwo Sprawiedliwości
10. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
11. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
12. Ministerstwo Środowiska
13. Ministerstwo Transportu
14. Ministerstwo Zdrowia⁴⁸²

Wśród centralnych urzędów administracji państwowej można wymienić następujące:

1. Czeski Urząd Statystyczny
2. Urząd Geodezji i Katastru
3. Urząd Własności Przemysłowej
4. Czeski Urząd Górnictwa
5. Urząd Bezpieczeństwa Nuklearnego
6. Urząd Regulacji Energetyki⁴⁸³.

Słowacja

Administracja publiczna (sł. *verejná správa*) na Słowacji składa się z dwóch segmentów: administracji państwowej (sł. *státní správa*)

⁴⁸⁰ Rules of Procedure of the Government approved under Government Resolution No 610 of 16 September 1998 (ostatnia zmiana- Government Resolution No 57 of 17 January 2007),

<http://www.vlada.cz/en/cinnost/jednacirad/jednacirad.html>

⁴⁸¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Act No. 2/1969 Coll., on Establishment of Ministries and Other Central Authorities of the State Administration of the Czech Republic (the so-called Competency Law).

⁴⁸² <http://www.vlada.cz/en/vlada/clenove/members.htm>

⁴⁸³ O. Vidlakova, *The reform and modernization of central state administration in the Czech Republic*, s. 3, <http://www.nispa.sk/portal/files/conferences/2006/papers/200605241638410.VidlakovaNew.doc>

i samorządowej (sł. *samospráva*). Administracja państwowa zorganizowana jest na szczeblu centralnym i terenowym. Według zapisów konstytucji Słowacji⁴⁸⁴ naczelnym organem władzy wykonawczej Słowacji jest rząd (sł. *Vláda Slovenskej republiky*)⁴⁸⁵, w skład którego wchodzi przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz ministrowie. Premiera mianuje i odwołuje prezydent republiki, który mianuje i odwołuje także innych członków rządu na wniosek premiera oraz powierza im funkcję kierowania ministerstwami. Centralne i terenowe organy administracji państwowej są tworzone w drodze ustawy. Początkowo obowiązywała w tym zakresie ustawa z 28 sierpnia 1990 roku o organizacji ministerstw i pozostałych centralnych organach administracji państwowej⁴⁸⁶, która została następnie zastąpiona nowym aktem- ustawą z 12 grudnia 2001 roku o organizacji działania rządu i organizacji centralnej administracji państwowej⁴⁸⁷. Ministerstwo działa w oparciu o status nadany przez rząd, a za jego funkcjonowanie odpowiada minister, zaś na czele urzędu centralnego stoi jego kierownik lub przewodniczący mianowany i odwoływany przez rząd lub powoływany przez prezydenta na wniosek rządu.

W 2007 roku istniało na Słowacji 14 ministerstw:

1. Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego
2. Ministerstwo Edukacji
3. Ministerstwo Finansów
4. Ministerstwo Gospodarki
5. Ministerstwo Kultury
6. Ministerstwo Obrony
7. Ministerstwo Pracy, Spraw Socjalnych i Rodziny
8. Ministerstwo Rolnictwa
9. Ministerstwo Sprawiedliwości
10. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
11. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
12. Ministerstwo Środowiska Naturalnego
13. Ministerstwo Transportu, Poczty i Telekomunikacji
14. Ministerstwo Zdrowia⁴⁸⁸

Wspomniana ustawa o organizacji działania rządu i organizacji centralnej administracji państwowej z 12 grudnia 2001 roku wymienia także urzędy centralne jako organy administracji państwowej. Do grupy tej zalicza następujące organy:

1. Kancelaria rządu

⁴⁸⁴ K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003, s. 80.

⁴⁸⁵ <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=916>

⁴⁸⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. z 28 augusta 1990 o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, Act No. 347/1990 Coll. on the organization of ministries and other central authorities of the state administration in the Slovak Republic.

⁴⁸⁷ Zákon č. 575/2001 Z. z. z 12 decembra 2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, Act No. 575/2001 Coll., on organization of the activities of the Government and organisation of the central public administration.

⁴⁸⁸ <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=1554>

2. Urząd Antymonopolowy
3. Słowacki Urząd Statystyczny
4. Urząd Służby Cywilnej (zlikwidowany od 1 czerwca 2006 r.)
5. Urząd Geodezji, Kartografii i Katastru
6. Urząd Nadzoru Jądrowego Słowacji
7. Słowacki Urząd Normalizacji, Miar i Jakości
8. Urząd Zamówień Publicznych
9. Słowacki Urząd Własności Przemysłu
10. Zarząd Państwowych Rezerw Materialnych
11. Urząd Bezpieczeństwa Narodowego⁴⁸⁹.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich przyjęto rozwiązania charakterystyczne dla zachodnich demokracji w zakresie zorganizowania struktur władzy wykonawczej w państwie. Obowiązuje zasada dualizmu tej władzy, czyli jej rozdziału pomiędzy dwa organy- prezydenta i rząd.
2. We wszystkich krajach wyszehradzkich struktura rządu jest kolegialna jako zespół ministrów odpowiedzialnych za działanie poszczególnych ministerstw, a na jego czele stoi premier, który posiada kompetencje do powoływania i odwoływania członków rządu konsultując się w tym zakresie z prezydentem.
3. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem (w przypadku Polski i Republiki Czeskiej, gdzie funkcjonuje dwuizbowy parlament, kontrolę nad rządem sprawuje niższa izba parlamentu- w Polsce Sejm, w Czechach Izba Poselska).
4. Ministerstwa we wszystkich krajach wyszehradzkich tworzy się w drodze ustawy i stanowią one aparat pomocniczy ministra w wykonywaniu określonych funkcji administracyjnych.
5. Obok ministerstw na szczeblu centralnym w krajach wyszehradzkich funkcjonują różnego rodzaju urzędy administracji centralnej.
6. We wszystkich państwach wyszehradzkich samorząd terytorialny uznawany jest, obok administracji państwowej, za jedną z gałęzi administracji publicznej jako odpowiedzialną za sprawowanie władzy wykonawczej w państwie.

b) terenowe organy administracji państwowej

W zakresie sposobu budowania administracji terenowej można wskazać następujące podejścia:

- 1) istnienie przedstawiciela rządu w terenie i jego aparatu pomocniczego jako terenowej administracji ogólnej oraz

⁴⁸⁹ Art. 21 ustawy o organizacji działania rządu i organizacji centralnej administracji państwowej.

- w ograniczonym zakresie niezespołonej z nim administracji specjalnej, podległej poszczególnym ministerstwom,
- 2) oparcie aparatu administracyjnego w terenie na systemie rozproszonych, koordynowanych tylko na szczeblu rządu jednostek administracji specjalnych,
 - 3) przekazanie uprawnień administracji państwowej jako zadania zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego bez powoływania osobnych przedstawicieli rządu w terenie i ograniczenie do minimum liczby jednostek administracji specjalnej⁴⁹⁰.

Polska

Terenowa administracja państwowa od roku 1990 opierała się na poziomie wojewódzkim (istniało wówczas 49 województw) oraz poziomie pomocniczym- rejonach administracyjnych (268 rejonów). Urzędy rejonowe podległe wojewodzie jako rejonowe organy administracji ogólnej, wykonujące poprzez kierowników tych urzędów zadania i kompetencje rządowej administracji ogólnej, zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴⁹¹. Organizację urzędów określały statuty nadane im przez wojewodę. Kierowników i ich zastępców powoływał i odwoływał wojewoda stojący na czele administracji rządowej w województwie. Poszczególne urzędy rejonowe powstały na podstawie rozporządzenia Ministra- Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania Urzędów Rejonowych⁴⁹². W związku ze zmianami, wynikającymi z nowego podziału administracyjnego kraju i wprowadzeniem trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z podziałem na województwa, powiaty i gminy, urzędy rejonowe przestały istnieć z dniem 31 grudnia 1998 r. Od 1 stycznia 1999 r. urzędy rejonowe oraz zamiejscowe jednostki urzędów rejonowych w miastach, będących siedzibami powiatów, w których nie ma władz miasta na prawach powiatu, stały się starostwami, urzędy rejonowe w miastach na prawach powiatu stały się starostwami powiatowymi powiatów, mających siedziby swoich władz w tych miastach, a urzędy rejonowe w miastach na prawach powiatu, w których nie ma siedziby władz innego powiatu, weszły w skład urzędu miasta⁴⁹³. Z kolei dotychczasowe urzędy wojewódzkie w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Krakowie,

⁴⁹⁰ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Kraków 2003, s. 153-154.

⁴⁹¹ Dz. U. Nr 21, poz. 123.

⁴⁹² Dz. U. Nr 54, poz. 316.

⁴⁹³ Art. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).

Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. urzędami wojewódzkimi (liczba województw uległa zmniejszeniu z 49 do 16), a pozostałe urzędy wojewódzkie weszły z dniem 1 stycznia 1999 r. w skład urzędu wojewódzkiego w województwie, na którego obszarze miały swoje siedziby. Ważnym elementem reformy administracyjnej z roku 1998 było ustanowienie dualizmu władzy na szczeblu województwa- obok siebie funkcjonują administracja rządowa z wojewodą na czele oraz administracja samorządowa z marszałkiem województwa jako liderem społeczności regionalnej. Zgodnie z zapisami ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁴⁹⁴ administrację publiczną w województwie sprawują:

- a) organy administracji rządowej (wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, organy administracji niezespólonej),
- b) organy samorządu województwa.

Kolejna zmiana odnosiła się do zorganizowania terenowej administracji specjalnej, która jako taka funkcjonowała do roku 1998. W wyniku przeprowadzonych zmian powstał podział na administrację zespóloną i niezespólą. W myśl zapisów wspomnianej ustawy administrację rządową na obszarze województwa sprawują :

- wojewoda,
- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespólonych służb, inspekcji i straży,
- organy administracji niezespólonej,
- organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub zawartego porozumienia,
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach⁴⁹⁵.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zespólenie służb, inspekcji i straży w województwie następuje pod zwierzchnictwem wojewody, który jest ponadto przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy o postępowaniu administracyjnym oraz reprezentantem Skarbu Państwa. Wojewoda jako zwierzchnik zespólonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Do kompetencji wojewody należy także powoływanie i odwoływanie kierowników zespólonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich za wyjątkiem komendanta wojewódzkiego policji, komendanta stołecznego policji oraz komendanta wojewódzkiego

⁴⁹⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872.

⁴⁹⁵ Art. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie.

Państwowej Straży Pożarnej⁴⁹⁶. Do organów zespolonej administracji należą:

1. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej,
2. Komenda Wojewódzka Policji,
3. Kuratorium Oświaty,
4. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
5. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
6. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny,
7. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska,
8. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej,
9. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii,
10. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków,
11. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego,
12. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego (od 01.01. 2007 r.)⁴⁹⁷

Organy administracji niezespolonej to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom państwowych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Początkowo ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁴⁹⁸ przyjmowała dla tych organów pojęcie organów administracji specjalnej, jednak ustawa z 5 czerwca 1998 r. o rządowej administracji w województwie wprowadziła nowe pojęcie- organy administracji niezespolonej. Istnieją dwa kryteria dla odróżnienia organów administracji niezespolonej od organów administracji zespolonej. Są to:

- kryterium podporządkowania ministrom i kierownikom urzędów centralnych (a nie jak w przypadku organów administracji zespolonej- podporządkowanie zwierzchnictwu wojewody),
- kryterium terytorialnego zasięgu działania organów administracji niezespolonej, które na ogół działają w jednostkach podziału terytorialnego specjalnego, tworzonego z myślą o realizacji specjalistycznych zadań administracyjnych, nie pokrywających się z jednostkami podziału zasadniczego.

Do organów administracji niezespolonej należą:

- 1) dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień,
- 2) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
- 3) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,

⁴⁹⁶ Art. 31 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁴⁹⁷ <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=527>

⁴⁹⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 123.

- 4) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar,
- 5) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych,
- 6) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
- 7) dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych,
- 8) dyrektorzy urzędów morskich,
- 9) dyrektorzy urzędów statystycznych,
- 10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej,
- 11) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,
- 12) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego,
- 13) państwowi inspektorzy sanitarni,
- 14) powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii,
- 15) wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego (do 1 stycznia 2007 r.)⁴⁹⁹.

Na szczeblu powiatu od momentu jego funkcjonowania z dniem 1 stycznia 1999 roku ustanowiono tzw. powiatową administrację zespoloną, działającą pod zwierzchnictwem starosty. Stanowią ją:

- 1) starostwo powiatowe,
- 2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- 3) jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży⁵⁰⁰.

Pierwotnie w skład powiatowych służb, inspekcji i straży wchodziły:

- komenda powiatowa policji,
- komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej,
- powiatowy inspektorat weterynarii,
- powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna,
- powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

W ostatnich latach następuje jednak odwrót od zespolenia służb na poziomie powiatu. W 2001 roku stacje sanitarno-epidemiologiczne stały się organami administracji niezespolonej, podległej bezpośrednio ministrowi zdrowia, w 2002 roku przyjęto nowe uregulowania dotyczące policji, zmniejszając stopień jej zespolenia z powiatową administracją samorządową. W 2003 roku inspektoraty weterynarii przeszły pod bezpośrednią podległość wojewodzie. Działania te doprowadziły do osłabienia zespolenia osobowego i finansowego, zaś podstawą istniejącej konstrukcji stało się zespolenie kompetencyjne. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach

⁴⁹⁹ Załącznik do ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁵⁰⁰ Art. 33b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

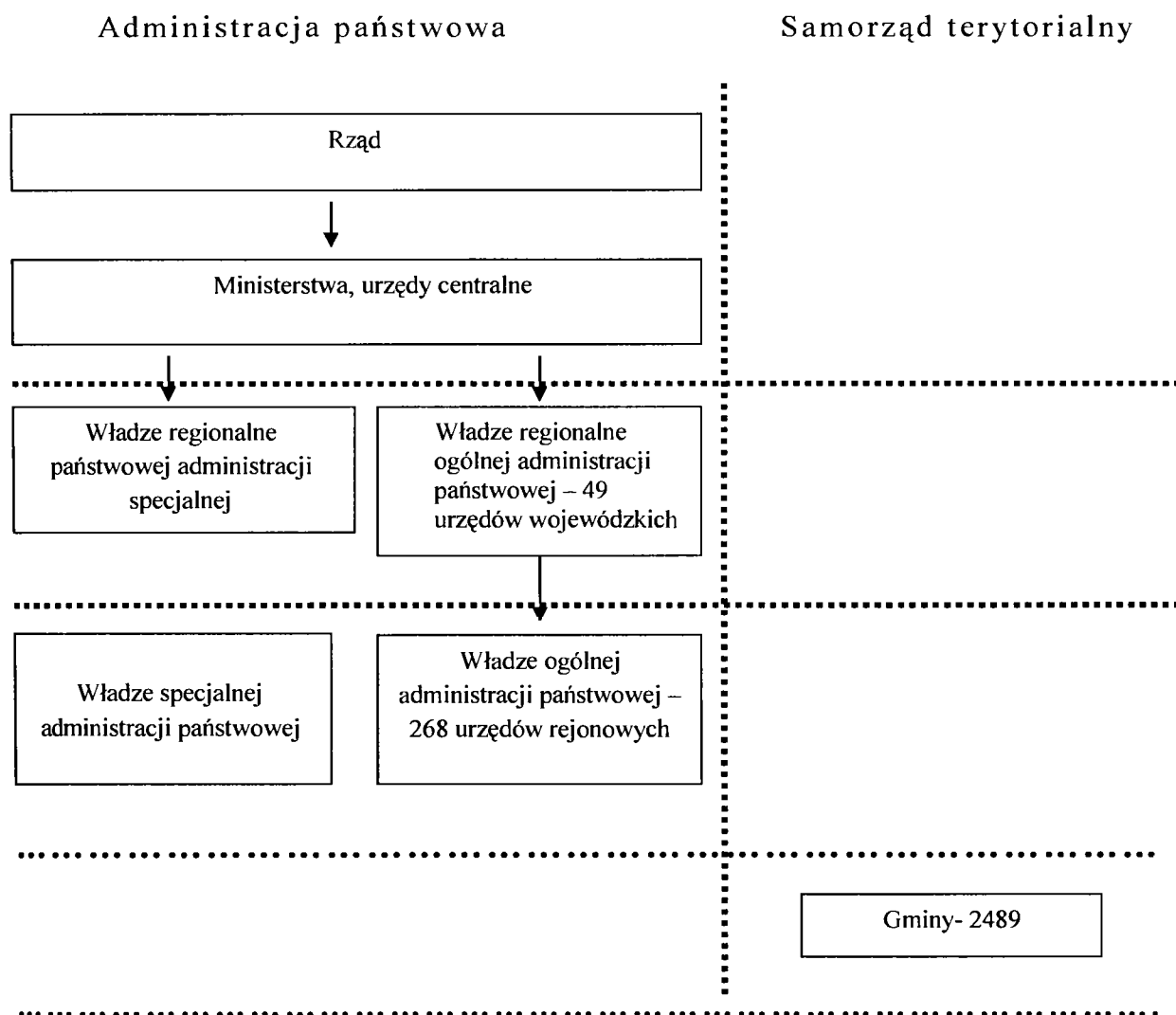
z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,

- 2) zatwierdza programy ich działania,
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli⁵⁰¹.

Obecnie do powiatowych służb, inspekcji i straży zalicza się: komendę powiatową policji, komendę powiatową Państwowej Straży Pożarnej i powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

Rysunek nr 1

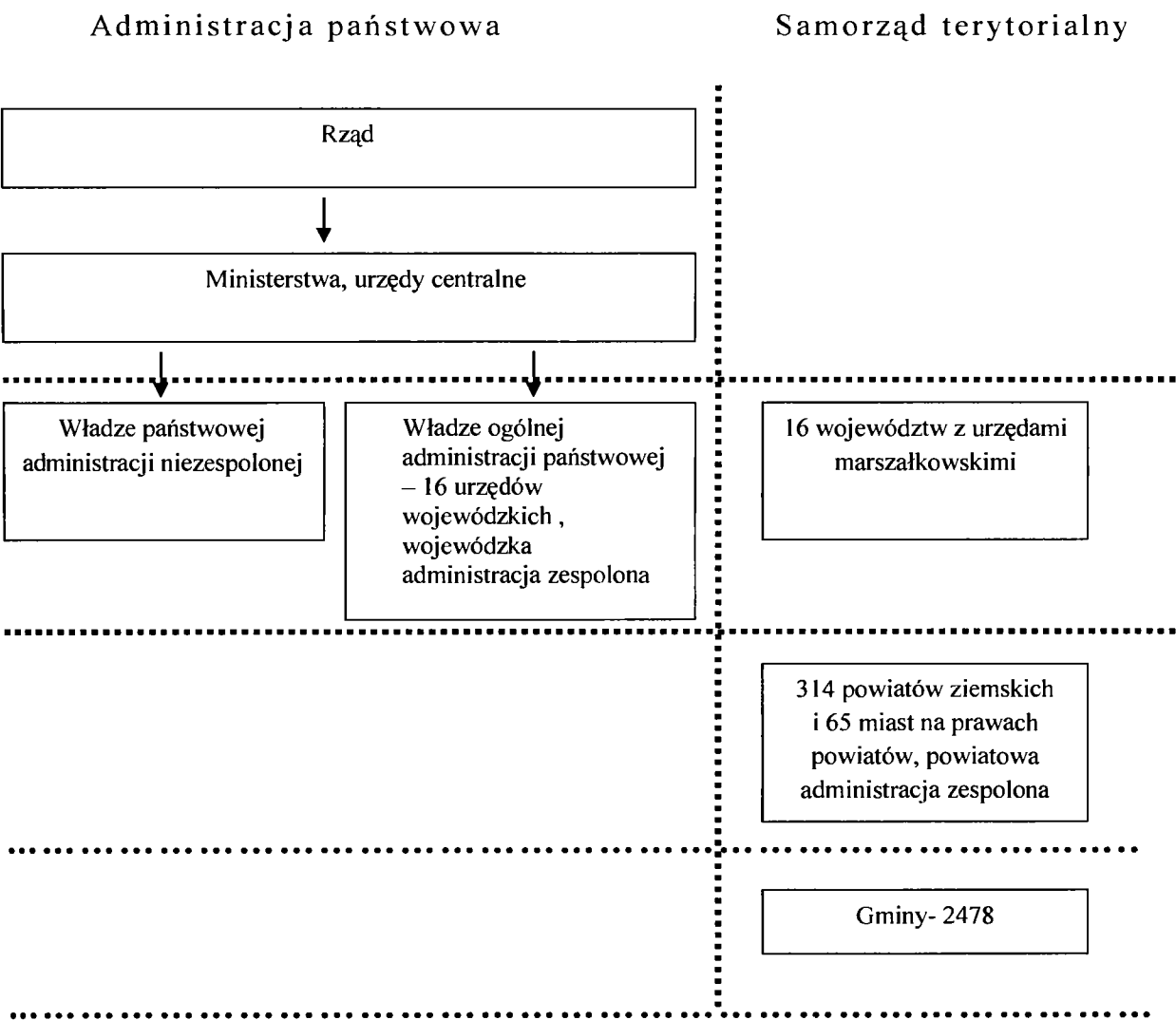
Organizacja administracji publicznej w Polsce w latach 1990-1998



⁵⁰¹ Art. 35, ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Rysunek nr 2

Organizacja administracji publicznej w Polsce od 1 stycznia 1999 r.



Węgry

Do 1 stycznia 2007 roku na szczeblu jednostek podziału terytorialnego państwa- w 19 województwach oraz w Budapeszcie funkcjonowały organy terenowej administracji państwowej- urzędy administracji publicznej podległe ministrowi do spraw administracji publicznej. Urzędy te powstały w 1994 roku w wyniku reformy administracyjnej zastępując funkcjonujący wcześniej (od stycznia 1991 roku) system komisarzy republiki, którzy byli mianowani przez prezydenta i funkcjonowali w granicach ośmiu regionów administracyjnych (siedem regionów oraz stolica Budapeszt). Obecnie urzędy administracji publicznej występują w 7 regionach, łączących po

dwa lub trzy województwa (odpowiadają one 7 regionom utworzonym do celów planowania statystycznego NUTS), a kierowników tych urzędów powołuje i odwołuje premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁵⁰². Do zadań kierownika należy koordynacja wprowadzenia w życie decyzji rządowych, kontrola działania organów terenowej administracji państwowej na szczeblu wojewódzkim i regionalnym poprzez żądanie informacji od kierowników tych organów. Urzędy administracji publicznej są także odpowiedzialne za nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o kryterium legalności⁵⁰³. W ramach swoich uprawnień kierownik urzędu dokonuje sprawdzenia podjętych przez organy jednostek samorządowych decyzji i przyjętych uchwał pod kątem ich zgodności z obowiązującym prawem. W przypadku naruszenia prawa kierownik urzędu administracji publicznej może wezwać organ jednostki samorządowej do usunięcia nieprawidłowości, ustanawiając termin na dostosowanie się do zaleceń. Jeśli wezwanie to nie przyniesie rezultatu, następnym krokiem może być skierowanie sprawy do sądu lub Trybunału Konstytucyjnego, kierownik urzędu nie ma bowiem uprawnień do anulowania decyzji organów jednostek samorządowych. Ponadto urzędy administracji publicznej realizują programy szkoleń dla urzędników publicznych, a w ostatnim czasie zostały z nimi zespolone niektóre służby m.in. instytucja kuratora, inspektorat ochrony konsumentów, a od 1 stycznia 2007 roku urząd głównego architekta odpowiedzialnego za plany zagospodarowania przestrzennego terenu.

Oprócz urzędów administracji publicznej, na szczeblu regionalnym (obejmującym kilka województw) lub okręgowym (obejmującym kilka lub kilkanaście gmin) działają inne organy terenowej administracji państwowej, będące agendami poszczególnych ministerstw zorganizowanych na zasadzie dekoncentracji. System terenowej administracji państwowej jest niespójny z podziałem terytorialnym, co wynika z możliwości określania terytorialnej struktury przez każde ministerstwo według własnego uznania. Doprowadziło to do sytuacji, w której sposób zorganizowania administracji państwowej nie pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym kraju na województwa czy przyjęte dla potrzeb statystycznych jednostki NUTS. Obecnie pojawiła się tendencja do ujednolicenia systemu tak, by nie tworzyć nowych podziałów na zasadach resortowych, a wykorzystywać już istniejące podziały terytorialne oraz by dążyć do zespolenia organów zdekoncentrowanych z urzędami administracji publicznej. Jak do tej pory organy terenowej administracji państwowej są podporządkowane poszczególnym

⁵⁰² I. Balazs, *The Transformation of Hungarian Public Administration*, Budapest 1996, s. 78.

⁵⁰³ *Governance and Public Administration in Hungary*, Budapest 2000, s. 25-26.

ministrom, którzy podejmują decyzje o powołaniu bądź odwołaniu kierowników tych organów oraz sprawują kontrolę nad ich działalnością. Wśród wspomnianych organów można wymienić następujące: inspekcja weterynaryjna, leśna, ochrony roślin jako agendy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich, inspekcja farmaceutyczna, fundusz ubezpieczeń zdrowotnych podległe Ministerstwu Zdrowia, urzędy pracy podległe Ministerstwu Polityki Społecznej i Pracy, urzędy kontroli skarbowej jako agendy Ministerstwa Finansów, policja, służba więzienna, straż graniczna podporządkowane Ministerstwu Sprawiedliwości i Porządku Publicznego⁵⁰⁴.

Na mocy ustawy o rozwoju regionalnym i planowaniu regionalnym z 1996 roku⁵⁰⁵ na szczeblu województw powstały Wojewódzkie Rady Rozwoju Regionalnego jako struktury odpowiedzialne za przygotowanie i koordynowanie realizacji programów rozwoju regionalnego, współpracujące w tym zakresie z gminami, stowarzyszeniami, organizacjami, agencjami zainteresowanymi problemami rynku pracy, ochrony środowiska oraz działającymi na obszarze województwa na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego. Członkami Wojewódzkiej Rady Rozwoju Regionalnego są: przewodniczący zgromadzenia ogólnego samorządu województwa jako przewodniczący rady, burmistrzowie miast na prawach województwa z obszaru danego województwa, przedstawiciel Kancelarii Premiera, przedstawiciele samorządowych stowarzyszeń oraz wojewódzkich struktur do spraw rolnictwa, turystyki. Na poziomie siedmiu regionów utworzonych dla celów planowania statystycznego (NUTS 2)⁵⁰⁶ powstały Narodowe Rady Rozwoju Regionalnego, w skład których wchodzi: przewodniczący Wojewódzkiej Rady Rozwoju Regionalnego, przedstawiciele Kancelarii Premiera, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich, Środowiska i Gospodarki Wodnej, Samorządu i Rozwoju Regionalnego, Zdrowia, Polityki Społecznej i Pracy, Edukacji i Kultury, Finansów, Gospodarki i Transportu, przedstawiciele stowarzyszeń lokalnych, burmistrzowie miast na prawach województwa oraz prezydent komitetu regionalnego do spraw turystyki. Wspomniane struktury stanowią forum współpracy między przedstawicielami administracji państwowej i samorządowej w sprawie rozwoju regionalnego, mając na celu uzgodnienie priorytetów polityki rozwoju, przygotowanie strategii rozwoju oraz koordynowanie realizacji programów gospodarczego i społecznego rozwoju regionów i województw⁵⁰⁷.

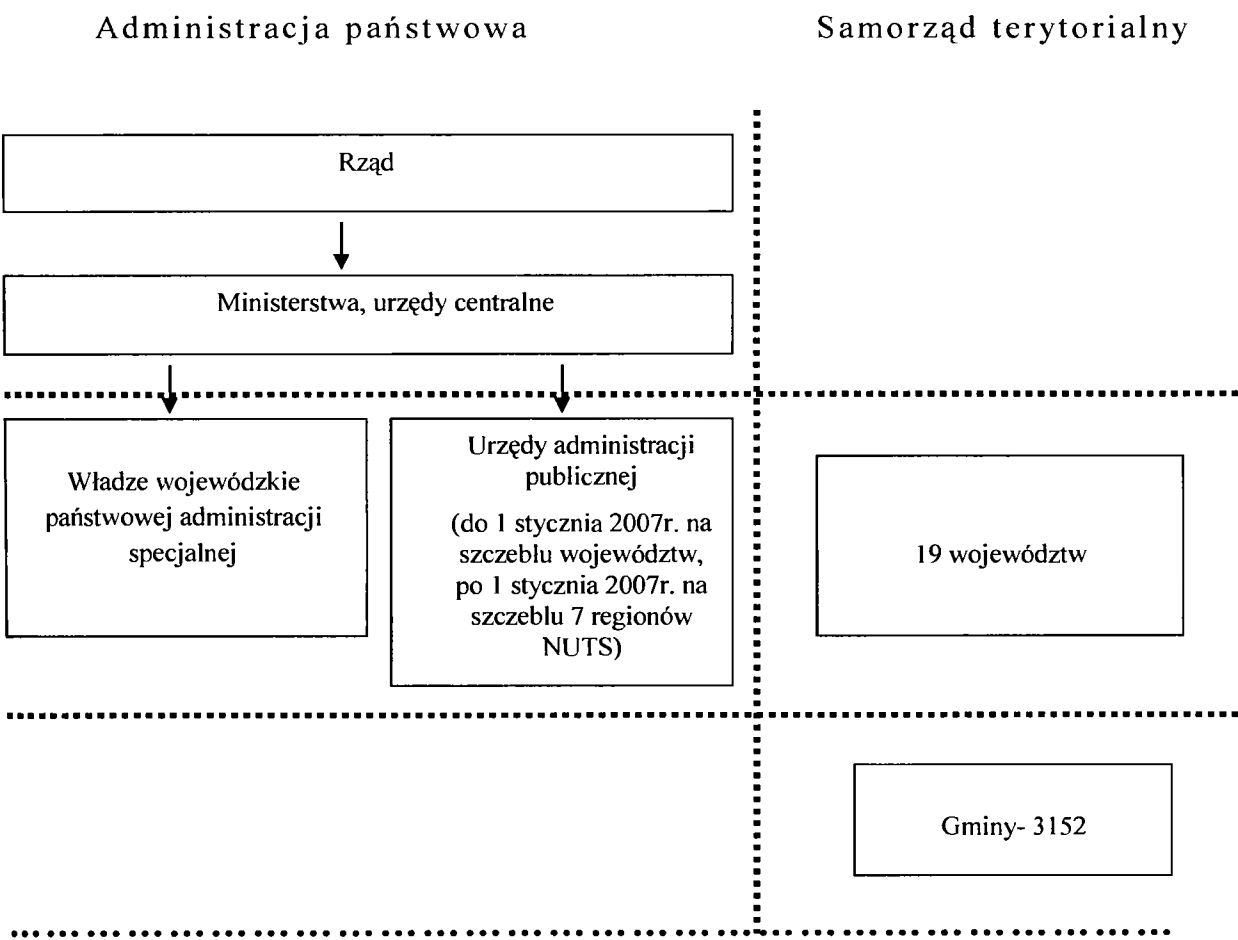
⁵⁰⁴ A. Ágh, *Institutional Design...*, s. 122.

⁵⁰⁵ Act No. XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning.

⁵⁰⁶ W związku z procesem integracji europejskiej Węgry przyjęły system NUTS (podziału kraju na jednostki statystyczne), który przedstawia się następująco: NUTS1-3 duże regiony, NUTS2-7 regionów, NUTS3-19 województw i stolica Budapeszt, NUTS4-168 małych regionów, NUTS5- 3145 gmin [w:] A. Ágh, *Institutional Design...*, s. 119.

⁵⁰⁷ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2002, s. 29-30.

Rysunek nr 3
Organizacja administracji publicznej na Węgrzech



Czechy

W 1990 roku system rad narodowych został zastąpiony nowym systemem terytorialnej administracji publicznej. Na najniższym szczeblu- w gminie pojawił się samorząd terytorialny jako podmiot samodzielny w działaniu i odpowiedzialny za realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zadań zleconych z zakresu administracji państwowej⁵⁰⁸. Na szczeblu powiatów w miejsce rad narodowych utworzono urzędy powiatowe jako terenowe organy ogólnej administracji państwowej⁵⁰⁹. Na czele urzędu stał naczelnik powoływany i odwoływany przez rząd na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Do zadań naczelnika należało m.in. zwoływanie zgromadzenia powiatowego

⁵⁰⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Czechach*, "Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1/2, s. 101.
⁵⁰⁹ Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, Act No. 425/1990 Coll., on District Offices, on Arrangement of Their Competencies and on Some Other Related Measures.

jako ciała kolegialnego wybieranego przez organy przedstawicielskie gmin i odpowiadającego za decyzje finansowe związane z rozdziałem dotacji do budżetów gminnych czy kontrolą wykonania budżetu powiatu⁵¹⁰. Rady narodowe szczebla regionalnego zostały zniesione bez ustanowienia w ich miejsce innych organów czy to rządowych czy samorządowych, a ich zadania i kompetencje rozdzielono pomiędzy urzędy powiatowe i urzędy administracji centralnej. Urzędy powiatowe pełniły funkcję drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym w sprawach, w których pierwszą instancją były władze gminy, sprawowały także nadzór nad działalnością gmin zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych zadań administracji państwowej⁵¹¹. Początkowo urzędy powiatowe miały działać tymczasowo do momentu wprowadzenia samorządowych krajów. Decyzja o ustanowieniu wyższych jednostek samorządowych została jednak odłożona w czasie, gdyż trwały dyskusje nad ich liczbą, rolą i zakresem zadań także w kontekście rozpadu Czechosłowacji i reformy administracyjnej już w niezależnej Republice Czeskiej. Pierwszy etap reformy polegał na wprowadzeniu 14 samorządowych krajów z własnymi organami z dniem 1 stycznia 2000 roku oraz przekazaniu im części zadań centralnej administracji państwowej, drugi zaś oznaczał zniesienie 73 urzędów powiatowych z dniem 1 stycznia 2003 roku i przekazaniu ich zadań samorządowym krajom oraz gminom⁵¹². Początkowo koncepcja reformy zakładała powołanie w miejsce urzędów powiatowych jako terenowych organów administracji państwowej jednostek samorządowych, ostatecznie jednak przyjęto rozwiązanie, które polegało na przekazaniu części zadań administracji państwowej, do tej pory wykonywanych przez urzędy powiatowe gminom, a konkretnie gminom z rozszerzonymi uprawnieniami. W pierwotnym projekcie ustawy w Izbie Poselskiej ustalono liczbę takich gmin na 192, następnie wzrosła ona do 194, by w Senacie osiągnąć liczbę 205⁵¹³. Ostatecznie według zapisów ustawy o utworzeniu gmin z powierzonym urzędem gminy oraz z rozszerzonymi uprawnieniami⁵¹⁴ liczbę gmin z rozszerzonymi uprawnieniami ustalono na 205, a gmin z powierzonym urzędem gminy na 388. Oznaczało to przekazanie gminom z rozszerzonymi uprawnieniami zadań i kompetencji do tej pory leżących w gestii urzędów powiatowych,

⁵¹⁰ T. Rduch-Michalik, *Władza lokalna w Czechach*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 1998, s. 59.

⁵¹¹ B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej, 1989-1991*, Warszawa 1992, s. 90.

⁵¹² J. Postránecký, *Aktuální vývoj veřejné správy v ČR*, [w:] *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*, Brno 2007, s. 22.

⁵¹³ *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 12, http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/a_vsvcr.pdf

⁵¹⁴ Zákon 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, Act. No 314/2002 Coll., on Establishment of Municipalities with Authorised Municipal Office and Municipalities with Extended Delegated Powers.

przekazania własności państwowej na rzecz tych gmin oraz przeniesieniu części urzędników ze zniesionych urzędów powiatowych do urzędów gmin. Od tego momentu system terenowej administracji publicznej w Republice Czeskiej działa na zasadzie dwuszczeblowej ogólnej administracji terenowej reprezentowanej organizacyjnie wyłącznie przez jednostki samorządowe. Oznacza to, że w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa nie istnieją odrębne instytucje administracji ogólnej, a ich rolę przejęły urzędy gmin z rozszerzonymi uprawnieniami oraz urzędy krajowe na wyższym szczeblu samorządu terytorialnego⁵¹⁵.

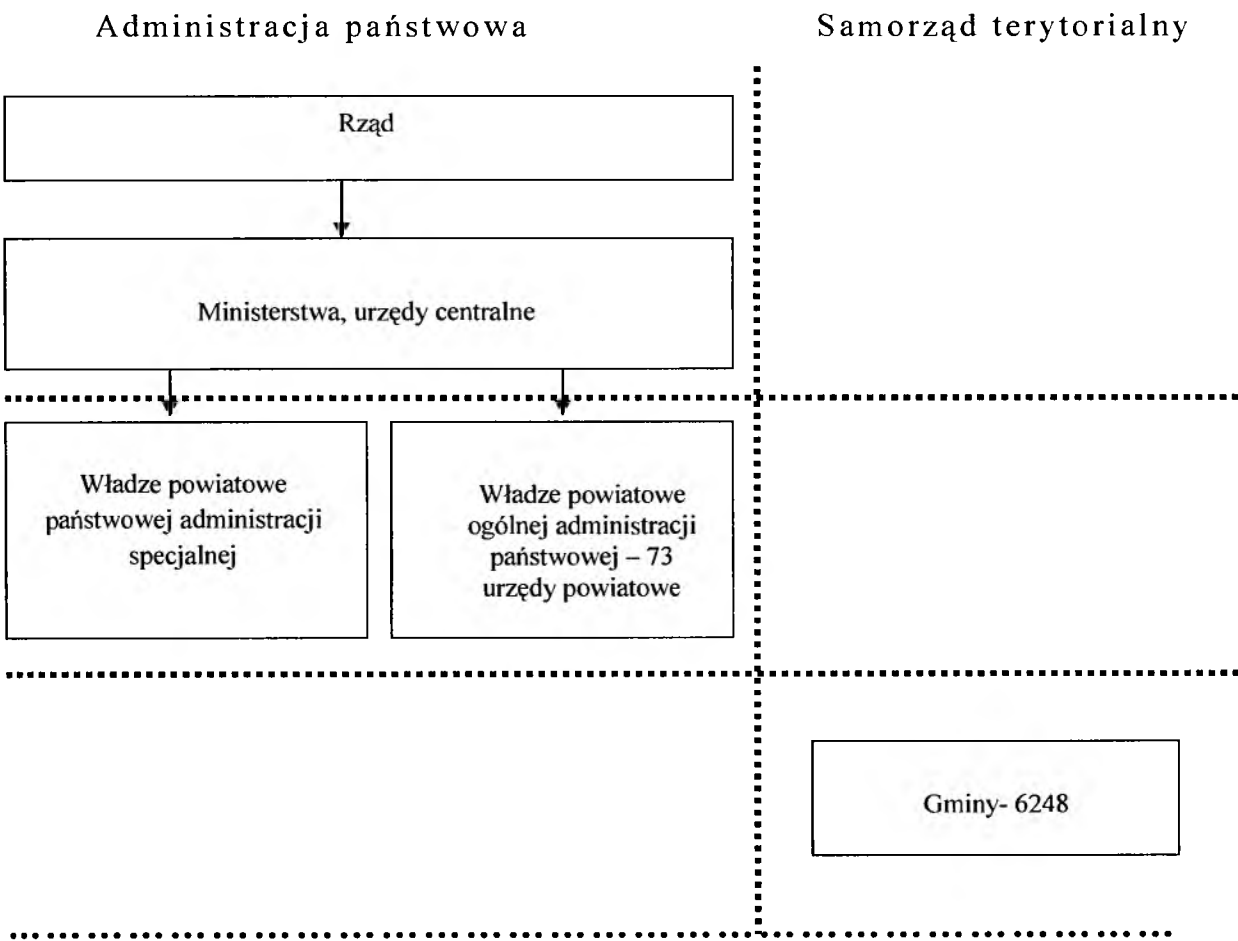
Zniesienie urzędów powiatowych wpłynęło jednak także na organizację administracji podległej poszczególnym ministerstwom w tym znaczeniu, że część zadań, które wykonywały urzędy powiatowe, przejęły utworzone dla tych potrzeb terenowe organy administracji państwowej jako agendy poszczególnych ministerstw i im podległe, działające bądź to na szczeblu powiatów, których jest obecnie 76, bądź na szczeblu podziału na 14 samorządowych krajów. Organy te zaczęły działać w obrębie granic powiatów, gdyż mimo zniesienia urzędów powiatowych podział na powiaty pozostał i dalej obowiązuje. Ponadto dla celów administracji specjalnej- dotyczy to przede wszystkim organizacji sądów, policji oraz prokuratury⁵¹⁶, funkcjonuje podział na 8 krajów (obejmujących po dwa lub trzy samorządowe kraje) ustanowiony jeszcze na mocy ustawy z 1960 roku o podziale terytorialnym kraju⁵¹⁷. Opisana struktura administracji publicznej w Republice Czeskiej jest układem złożonym zwłaszcza na poziomie podziałów terytorialnych i zorganizowania w ich granicach organów administracji państwowej i samorządowej. Powoduje to problemy z koordynacją jej działania, a także brak przejrzystości dla „zwykłego” obywatela. Z tego też względu obecnie trwają prace nad kolejnym etapem reformy administracji publicznej, mającej na celu uporządkowanie jej struktury i ograniczenie liczby organów wykonujących zadania administracji publicznej.

⁵¹⁵ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 150.

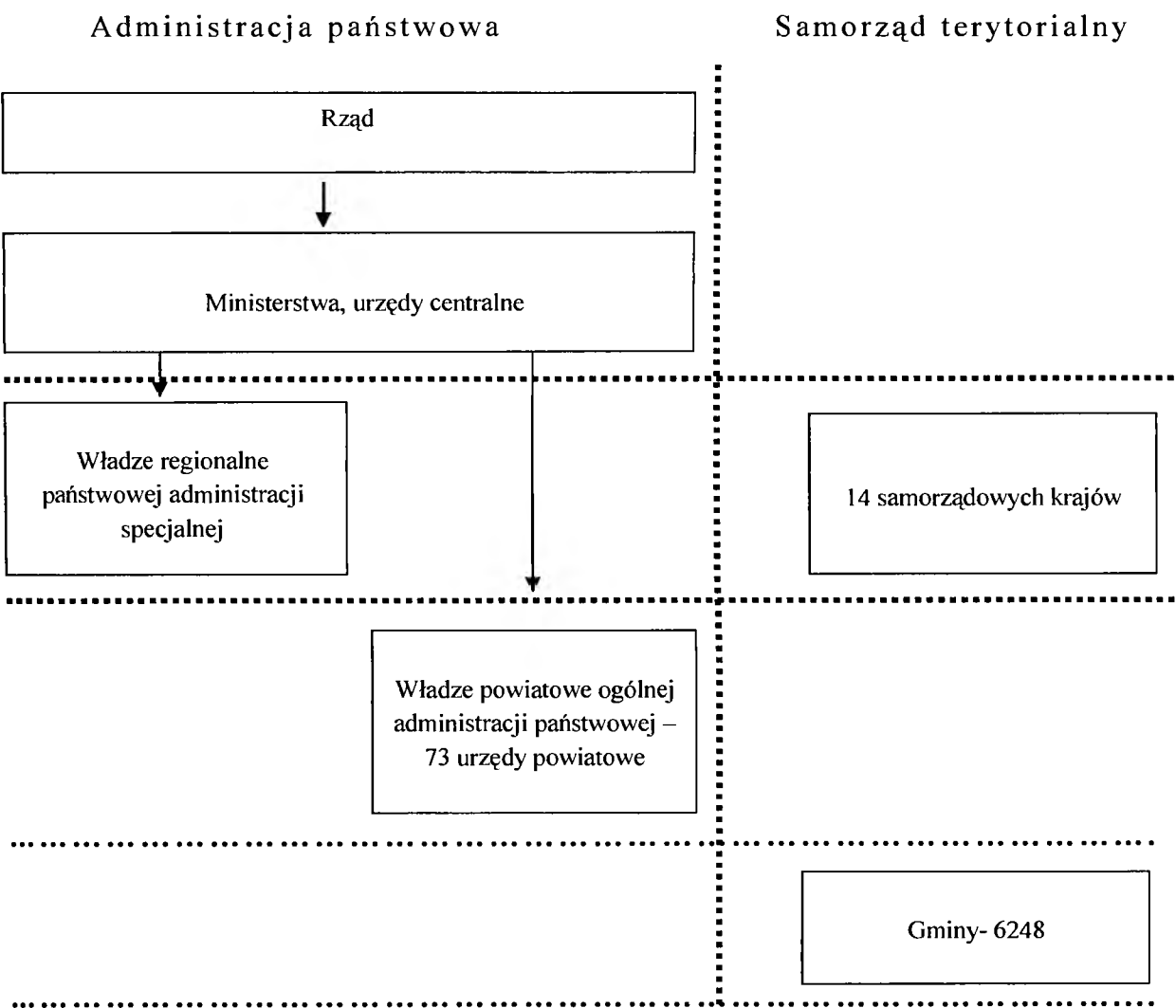
⁵¹⁶ T. Rduch-Michalik, *Czechy*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007, s. 59.

⁵¹⁷ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

Rysunek nr 4
Organizacja administracji publicznej w Czechach w latach 1990-2000

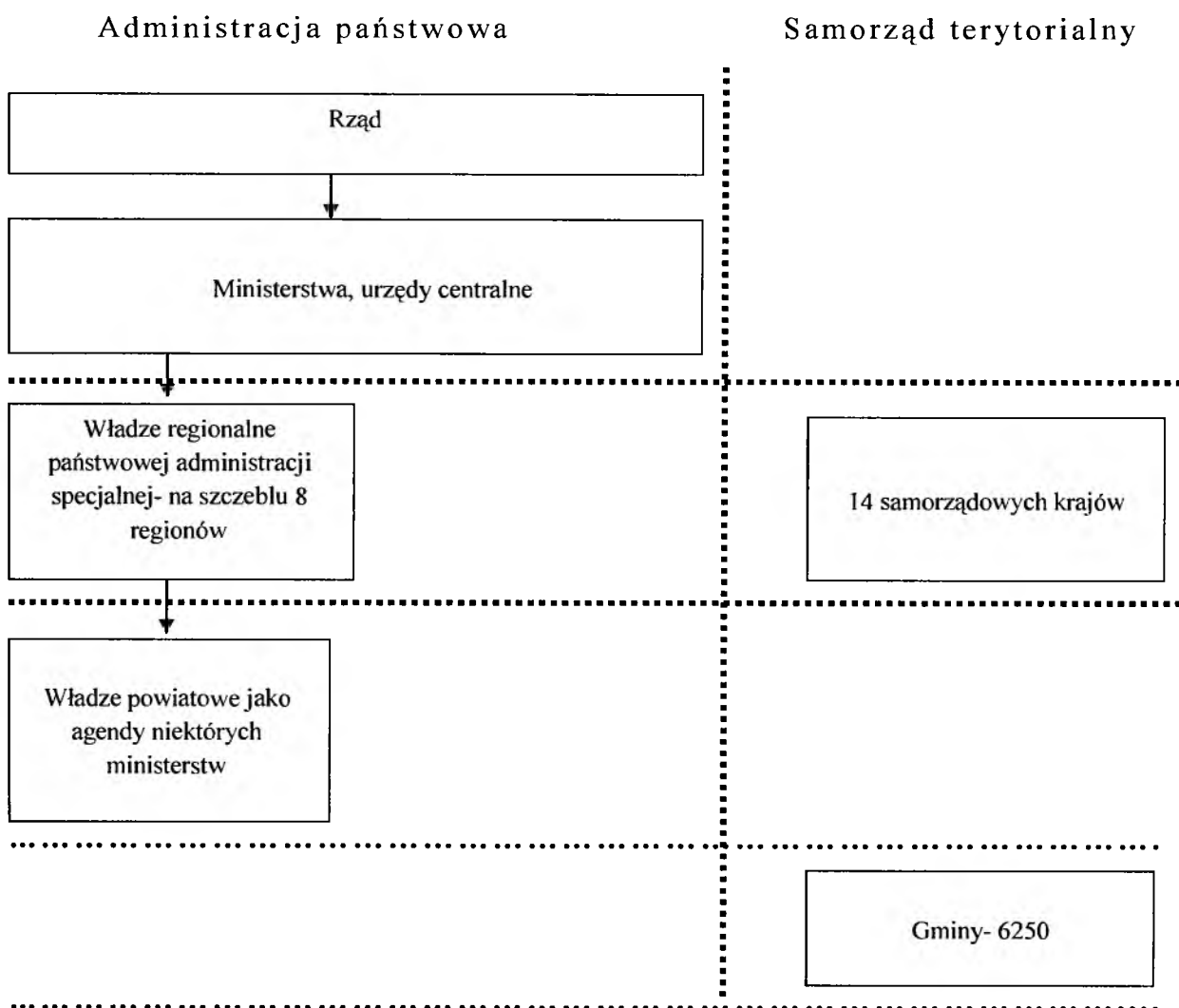


Rysunek nr 5
Organizacja administracji publicznej w Czechach w latach 2000-2003



Rysunek nr 6

Organizacja administracji publicznej w Czechach od 1 stycznia 2003 r.



Słowacja

Od 1990 roku terenowa administracja państwowa została na Słowacji zorganizowana na szczeblu 38 powiatów i 121 okręgów (zlikwidowano poziom regionalny w organizacji administracji państwowej)⁵¹⁸. W 1996 roku na mocy ustawy z 3 lipca 1996 roku o terytorialnej i administracyjnej organizacji Republiki Słowackiej⁵¹⁹

⁵¹⁸ Ustawa z 29 września 1990 r. o organizacji terenowej administracji państwowej, Zákon Slovenskej národnej rady č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, Act of the Slovak National Council No. 472/1990 Col. on the organization of local state administration.

⁵¹⁹ Zákon č. 221/1996 Z.z. 3 júla 1996 , o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, Act No. 221/1996 Coll. On Territorial and Administrative System of the Slovak Republic.

przywrócono szczebel regionalny administracji państwowej- od tej pory istniało 8 regionów dla potrzeb administracji państwowej oraz 79 powiatów, zlikwidowano natomiast podział na 121 okręgów⁵²⁰. Ponadto utworzono cztery okręgi wojskowe. Ustawa z 4 lipca 1996 roku o organizacji terenowej administracji państwowej oraz o zmianie niektórych przepisów określiła szczegółowo zadania wykonywane przez urzędy krajowe i powiatowe jako organy terenowej administracji państwowej⁵²¹. Przyjęto zintegrowany model administracji państwowej, polegający na skupieniu administracji ogólnej i specjalnej w jednym urzędzie na szczeblu 8 krajów i 79 powiatów. W 1999 roku wprowadzono do tego systemu pewne zmiany- nastąpiło wyodrębnienie kilku organów specjalnej administracji państwowej, takich jak inspekcja weterynaryjna, szkolna, ochrony zabytków czy straż pożarna⁵²². Ostatnie zmiany w strukturze administracji publicznej na Słowacji zostały przeprowadzone na przełomie lat 2003 i 2004. Głównym celem zmian było powstanie efektywnego i zdecentralizowanego systemu administracji publicznej- ponad 400 kompetencji zostało przesuniętych z administracji państwowej na samorządową⁵²³. Zintegrowany system terenowej administracji państwowej został zastąpiony systemem urzędów administracji specjalnej podległych bezpośrednio odpowiednim ministrom. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 14 maja 2003 roku⁵²⁴ przygotowano koncepcję organizacji terenowej administracji państwowej. Efektem było przyjęcie ustawy z 5 listopada 2003 roku o urzędach krajowych i urzędach okręgowych oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych przepisów⁵²⁵. W myśl artykułu 1 wspomnianej ustawy organami terenowej administracji państwowej na Słowacji są urzędy krajowe i urzędy okręgowe podległe ministrowi spraw wewnętrznych. Na czele urzędu krajowego jako organu terenowej administracji państwowej stoi przewodniczący powoływany i odwoływany na wniosek ministra spraw wewnętrznych przez Radę Ministrów. Także za działanie urzędu okręgowego odpowiada jego przewodniczący powoływany i odwoływany również na wniosek ministra spraw wewnętrznych przez Radę

⁵²⁰ http://www.government.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf

⁵²¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov Act No. 222/1996 Coll. On organization of local state administration.

⁵²² *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak Republic, Bratislava 2004, s. 7.

⁵²³ M. Barański, A. Czyż, *Słowacja*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007, s. 264.

⁵²⁴ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 371 zo 14. mája 2003 k návrhu koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy (Rozporządzenie rady Ministrów Reubliki Słowackiej nr 371 z 14 maja 2003r. o projekcie koncepcji organizacji terenowej administracji państwowej).

⁵²⁵ Zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ministrów. Zlikwidowano podział administracyjny na 79 powiatów⁵²⁶, a od 1 stycznia 2004 roku terenowa administracja państwowa na Słowacji jest zorganizowana na szczeblu 8 krajów (granice pokrywają się z granicami ośmiu samorządowych krajów, a siedziby władz znajdują się w tym samym mieście) oraz 50 okręgów⁵²⁷.

W skład specjalnej terenowej administracji państwowej na Słowacji od 1 stycznia 2004 roku wchodzi:

- 1) krajowe i okręgowe urzędy transportu drogowego i komunikacji lądowej (odpowiednio 8 urzędów krajowych i 46 okręgowych) podległe ministrowi transportu⁵²⁸,
- 2) krajowe i okręgowe urzędy rolnie (8 krajowych i 44 okręgowe) podległe ministrowi rolnictwa⁵²⁹,
- 3) krajowe i okręgowe urzędy leśne (8 krajowych i 40 okręgowych), podległe ministrowi rolnictwa⁵³⁰,
- 4) krajowe i okręgowe urzędy ochrony środowiska (8 krajowych i 46 okręgowych), podległe ministrowi ochrony środowiska⁵³¹,
- 5) okręgowe urzędy pracy, polityki społecznej i rodziny (46), podległe ministrowi pracy, polityki społecznej i rodziny⁵³²,
- 6) okręgowe urzędy ochrony zdrowia (37), podległe ministrowi zdrowia⁵³³,
- 7) krajowe urzędy szkolnictwa (8), podległe ministrowi edukacji⁵³⁴,

⁵²⁶E. Mesíková, *Zmeny usporiadania štátnej správy v zmysle zákona č. 515/2003 Z.z. (Changes of Public Administration Organization according to the law No. 515/2003 Code of Law)*, "Politické vedy" 1/2004, s. 186-194.

⁵²⁷ Príloha č. 1 k Zákonu č. 515/2003 Z.z (Załącznik do ustawy nr 515/2003).

⁵²⁸ Zákon 534/2003 Z. z. o organizácii štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 534/2003 Coll. On state administration organization in road transport and land communications and on modifications and amendments to certain laws.

⁵²⁹ Zákon 518/2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom фонде a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov, Act. No. 518/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 330/1991 Coll. On land modifications, organization of land property, land offices, land fund and on land corporations, as amended and on modifications to certain laws.

⁵³⁰ Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lešného hospodárstva v znení neskorších predpisov a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov, Act No. 519/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 100/1977 Coll. On forest management and state administration of forest management, as amended and on modifying the Act No. 222/1996 Coll. The organization of the local state administration and on modifications and amendments to certain laws, as amended and on modifying certain laws.

⁵³¹ Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 525/2003 Coll. On state administration of environmental care and on modifications and amendments to certain laws.

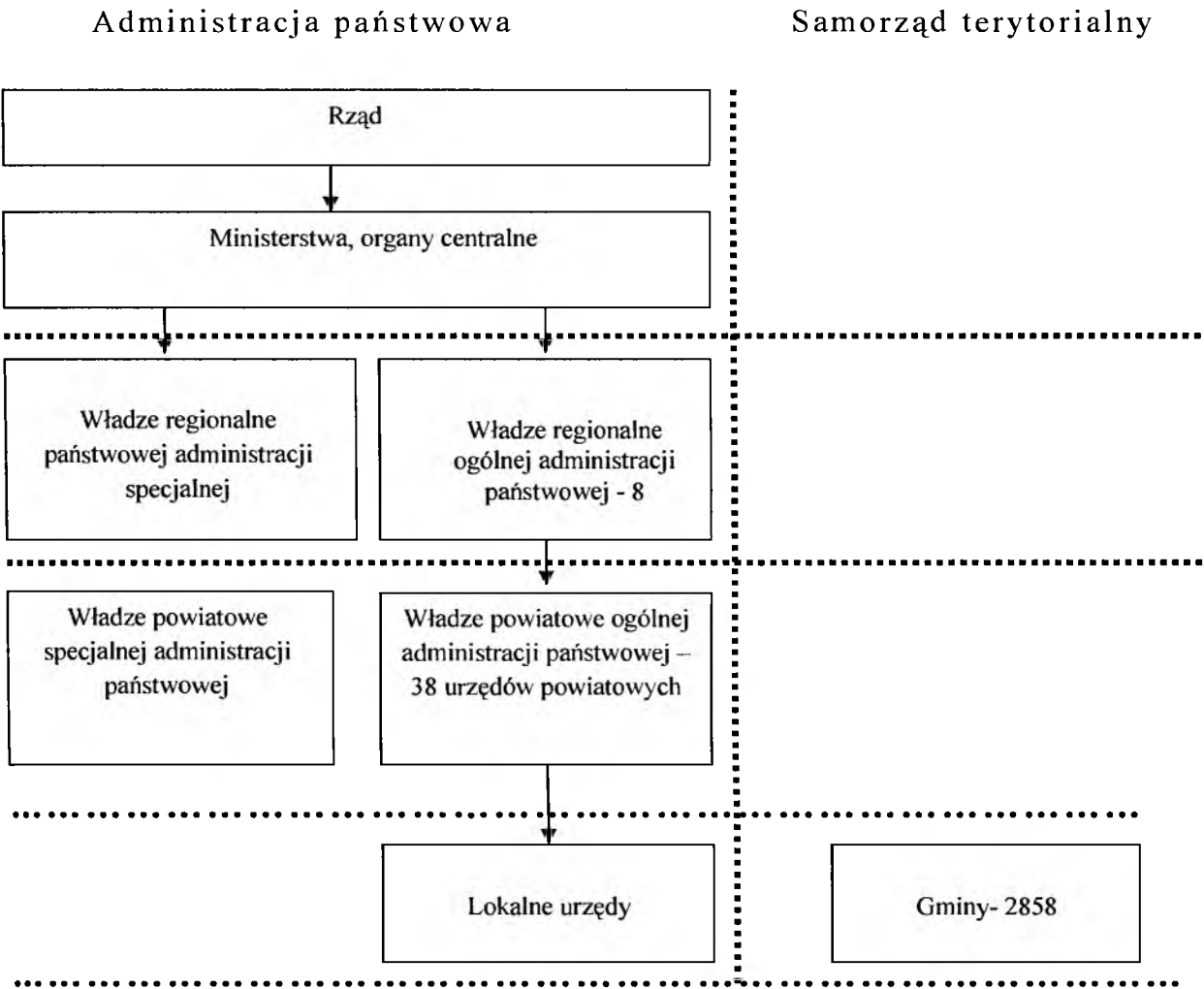
⁵³² Zákon o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 453/2003 Coll. On state administration bodies in social affairs, family and employment services and on modifications and amendments to certain laws.

⁵³³ Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act. No. 578/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 272/1994 Coll. On protection of people's health, as amended and on modifications and amendments to certain laws.

⁵³⁴ Zákon o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 596/2003 Coll. o state administration in school system and state administration and on modifications and amendments to certain laws.

8) krajowe urzędy budowlane (8), podległe ministrowi budownictwa i rozwoju regionalnego^{535 536}

Rysunek nr 7
Organizacja administracji publicznej w latach 1990 – 1996⁵³⁷



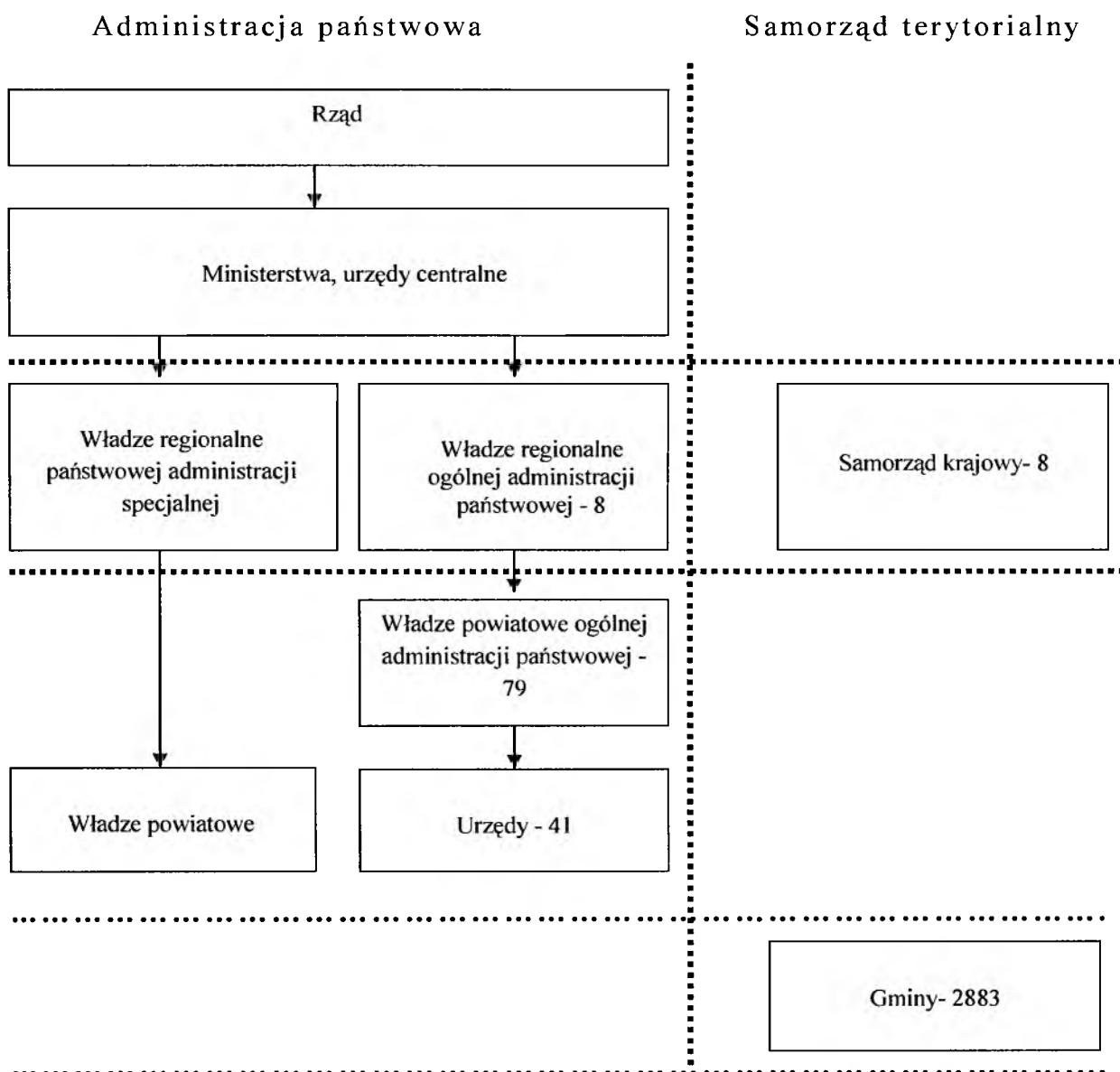
Rysunek nr 8
Organizacja administracji publicznej w latach 1996 – 2003⁵³⁸

⁵³⁵ Zákon o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, Act No. 608/2003 Coll. On state administration for regional planning, building code, as amended.

⁵³⁶ *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak Republic, Bratislava, 2004, s. 8-9.

⁵³⁷ Ibidem.

⁵³⁸ Ibidem.

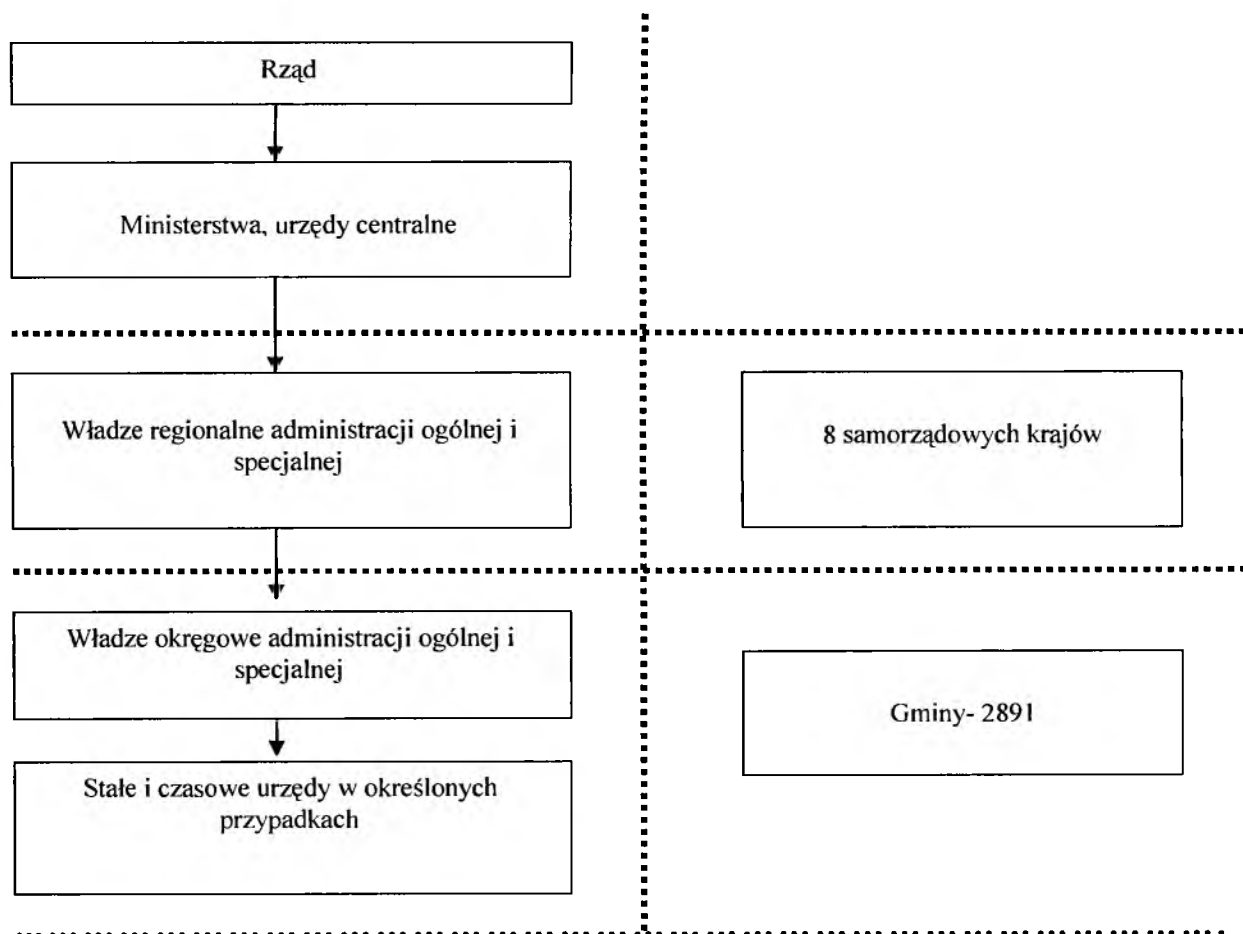


Rysunek nr 9

Organizacja administracji publicznej od 1 stycznia 2004 r.

Administracja państwowa

Samorząd terytorialny



Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich struktura terenowej administracji państwowej podlegała w ostatnich latach zmianom w ramach reform administracyjnych.
2. Początkowo we wszystkich tych krajach istniał system oparty na powoływaniu przedstawiciela rządu w terenie jako organu ogólnej administracji państwowej przy jednoczesnym funkcjonowaniu jednostek administracji specjalnej (system administracji specjalnych był w tych krajach dosyć rozbudowany).
3. We wszystkich krajach wyszehradzkich na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego- w gminie nie funkcjonują organy terenowej ogólnej administracji państwowej.
4. Na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego w Polsce, Słowacji i na Węgrzech (tutaj od 1 stycznia 2007 r. wprowadzono już określone zmiany strukturalne) pojawia się dualizm administracyjny (model rozdzielonej administracji) oznaczający,

że obok siebie działają organy administracji państwowej i samorządowej. Wyjątek w tym względzie stanowią Czechy (model zintegrowanej administracji), gdzie od 1 stycznia 2003 r. urzędy krajowe stanowią jednocześnie swoiste połączenie funkcji administracji samorządowej i państwowej bez konieczności tworzenia dodatkowych urzędów ogólnej administracji państwowej- przyjęto tutaj więc rozwiązanie odmienne od pozostałych, przekazując w ręce samorządu terytorialnego funkcje administracji państwowej jako ich zadania zlecone i przy ograniczaniu organów administracji specjalnych.

5. Jednym z podstawowych kierunków działań państw wyszehradzkich w zakresie administracji publicznej jest decentralizacja władzy publicznej poprzez najpierw tworzenie samorządu terytorialnego, a następnie przekazywania mu coraz to szerszego zakresu zadań publicznych do wykonania.

c) nadzór nad działalnością samorządu pod kątem legalności

Polska

Nadzór to działalność polegająca na możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Odnosi się on do jednostek o dużym stopniu samodzielności, wiąże się z potrzebą zabezpieczenia przestrzegania prawa i co za tym idzie z możliwością uchylania kontrolowanych aktów w sytuacjach ściśle prawem określonych. Nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium legalności działania jest typowy dla struktur zdecentralizowanej administracji publicznej- w tym przypadku odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego⁵³⁹. Jak głosi artykuł 171 ustęp 1 konstytucji RP „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”, zatem jedynym kryterium nadzoru nad gminą, powiatem i województwem jest kryterium zgodności z prawem podejmowanych przez te jednostki rozstrzygnięć.

Organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wskazanymi w konstytucji są Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe⁵⁴⁰. Ponadto uprawnienia nadzorcze posiada Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy.

⁵³⁹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym- diagnoza i kierunki zmian*, s. 2, <http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorza-dem%20terytori- alnym%20Dolnicki.pdf>

⁵⁴⁰ Art. 171, ust.2 konstytucji RP.

Podjęcie takiej uchwały przez niższą izbę parlamentu jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu danego szczebla. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowych organów jednostki samorządowej pełni ich funkcje. Ponadto w razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządowej, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu danej jednostki i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organów samorządu tej jednostki⁵⁴¹ (podobne rozwiązania prawne dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym są zawarte we wszystkich ustawach samorządowych).

Ustawy samorządowe gwarantują organom nadzoru prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa. Ponadto ustawy nakładają obowiązek na wójta, starostę i marszałka przedłożenia wojewodzie wszelkich uchwał organu stanowiącego danej jednostki samorządowej w ciągu 7 dni od ich podjęcia (w przypadku przepisów porządkowych termin ich przekazania wojewodzie wynosi dwa dni). Do środków nadzorczych korygujących należy możliwość wstrzymania wykonania uchwały organu samorządu danej jednostki. Dotyczy to sytuacji stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy, powiatu czy województwa w całości lub w części, gdyż uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna i wstrzymanie jej wykonania następuje z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego⁵⁴².

Organy jednostek samorządu terytorialnego dysponują prawem zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, według zapisów samorządowych ustaw ustrojowych jednostkom tym przysługuje bowiem prawo do sądowej ochrony ich niezależności⁵⁴³. Ponadto organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje prawo wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do spraw objętych zakresem ich działania⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Art. 97, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 84, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 85, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁵⁴² B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 30.

⁵⁴³ Art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 86 ustawy o samorządzie województwa.

⁵⁴⁴ <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>

Rada Ministrów przekazuje swoje uprawnienia nadzorcze nad jednostkami samorządu terytorialnego na Węgrzech – gminą i województwem ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, który sprawuje go za pośrednictwem kierowników urzędów administracji publicznej, funkcjonujących w siedmiu regionach utworzonych dla celów statystycznych NUTS. Urzędy te jako jednostki terytorialnej administracji państwowej powstały w 1994 roku w wyniku reformy administracyjnej, zastępując funkcjonujący wcześniej system komisarzy republiki. Byli oni mianowani przez prezydenta, a działali w ośmiu regionach obejmujących po dwa lub trzy województwa i stolicę Budapeszt. Do 1 stycznia 2007 roku urzędy administracji publicznej działały w każdym województwie oraz w stolicy, a kierowników tych urzędów powołuje premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Kierownik urzędu jest odpowiedzialny za kontrolę działania i podejmowanych decyzji przez organ przedstawicielski gminy, jego komisje, burmistrza, zgromadzenie ogólne województwa, jego przewodniczącego, samorząd mniejszości narodowej oraz lokalne stowarzyszenia. W sytuacji naruszenia prawa kierownik wzywa do dokonania zmian i wyznacza termin końcowy na ich wprowadzenie. Jeśli po upływie tego terminu odpowiednie zmiany nie nastąpiły, kierownik może zainicjować postępowanie przed sądem, Sądem Konstytucyjnym lub nakazuje burmistrzowi zwołanie posiedzenia organu przedstawicielskiego w celu usunięcia niewłaściwych przepisów. Jeśli burmistrz nie zastosuje się do polecenia, kierownik sam zwołuje sesję przedstawicielstwa. Ponadto może zwrócić się do Państwowego Urzędu Kontroli o przeprowadzenie kontroli spraw związanych z zarządzaniem majątkiem gminy. Działania kierownika nie wstrzymują wykonania decyzji, gdyż tylko sąd może unieważnić podjętą decyzję⁵⁴⁵. W przypadku wydania przez organy jednostek samorządowych decyzji naruszającej prawo Trybunał Konstytucyjny jest upoważniony do jej unieważnienia. Ponadto w sytuacji, gdy lokalny organ przedstawicielski poprzez swoją działalność narusza konstytucję i ustawy, Zgromadzenie Krajowe może podjąć uchwałę o jego rozwiązaniu na wniosek rządu i po zasięgnięciu opinii Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku rozwiązania lokalnego organu przedstawicielskiego przez parlament prezydent wyznacza komisarza republiki, który do czasu wyborów nowych władz pełni funkcję organów danej jednostki samorządowej (wraz z rozwiązaniem organu przedstawicielskiego zakończeniu ulega także kadencja burmistrza)⁵⁴⁶. Jednostkom samorządu terytorialnego

⁵⁴⁵ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, s. 10.

⁵⁴⁶ W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 69.

przysługuje prawo zaskarżenia do sądu decyzji dotyczących oceny legalności aktów administracyjnych (na Węgrzech nie istnieje system specjalnych sądów administracyjnych, a cała procedura odbywa się na zasadzie instancyjności postępowania przed sądami powszechnymi)⁵⁴⁷.

Czechy

Początkowo w okresie 1990-2000 nadzór nad działaniem gminy zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych administracji państwowej sprawowały urzędy powiatowe, jednak w momencie ich zniesienia, dotychczasowe ich kompetencje w zakresie nadzoru nad gminami zostały podzielone ze względu na rodzaj zadań publicznych. W przypadku zadań własnych organem nadzoru jest ministerstwo spraw wewnętrznych⁵⁴⁸. Z kolei nadzór nad zadaniami z zakresu administracji państwowej w odniesieniu do gmin przekazano urzędowi krajowemu jako ich zadanie zlecone. Od roku 2003 urzędy krajowe pełnią więc rolę organu nadzorczego w stosunku do gmin, ale tylko w zakresie powierzonych im zadań administracji państwowej⁵⁴⁹. W przypadku wykonywania zadań własnych i zleconych przez samorządowy kraj uprawnienia nadzorcze pod kątem legalności otrzymało ministerstwo spraw wewnętrznych oraz organy administracji centralnej. Oznacza to, że organy nadzoru badają zgodność wydawanych przez organy gminy i samorządowego kraju aktów powszechnie obowiązujących z prawem (jest to więc nadzór w stosunku do już uchwalonych przepisów prawnych)⁵⁵⁰. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa organom nadzoru przysługuje prawo żądania dokonania niezbędnych korekt w ciągu trzech miesięcy. Gdy środek ten nie przynosi pożądanego rezultatu, ministerstwo spraw wewnętrznych może podjąć decyzję o zawieszeniu obowiązywania zakwestionowanego aktu. Ponadto ministerstwo spraw wewnętrznych może zainicjować postępowanie przed sądem lub Sądem Konstytucyjnym, który może unieważnić sprzeczny z prawem akt wydany przez daną jednostkę samorządową⁵⁵¹.

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do ochrony sądowej ich niezależności, jeśli więc dana gmina lub kraj stwierdzą, że działania lub decyzje organów nadzorczych naruszają ich

⁵⁴⁷ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 149.

⁵⁴⁸ Przepis wprowadzony na mocy nowelizacji ustawy z 2006 r. (Zákon č. 234/2006 Sb. ze dne 25. dubna 2006, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů), poprzednio uprawnienia nadzorcze w stosunku do zadań samorządowych gminy należało zarówno do ministerstwa spraw wewnętrznych, jak i do urzędów krajowych, co rodziło konflikty kompetencyjne i niepotrzebne dublowanie się zadań.

⁵⁴⁹ *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 53-69.

⁵⁵⁰ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra v roce 2006, Praha 2006, s. 13.

⁵⁵¹ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg 2004, s. 34-35.

samodzielność, mają prawo wystąpić ze swoją skargą do Sądu Konstytucyjnego.

Słowacja

Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego pod kątem legalności sprawuje prokurator. Sprawdza on zgodność z prawem wydawanych przez organy gminy i kraju aktów powszechnie obowiązujących. Jeśli dopatrzy się w nich uchybień lub naruszeń obowiązującego prawa, może złożyć swój protest i wezwać te organy do zmiany zakwestionowanych przepisów lub ich usunięcia. Organ jednostki samorządowej ma 30 dni na rozpatrzenie danego protestu, a następnie 90 dni na dokonanie niezbędnych zmian. Prokurator może także złożyć wniosek o rozpoczęcie postępowania przed sądem, który może wydać decyzję o unieważnieniu danego aktu. Środkiem, jakim dysponuje prokurator generalny, jest możliwość złożenia wniosku o zbadanie zgodności z prawem danego aktu prawnego przez Sąd Konstytucyjny⁵⁵². Ponadto prokurator udziela organom samorządu terytorialnego niezbędnych informacji w zakresie kontroli legalności ich działania. Ponieważ jednostkom samorządowym gwarantuje się prawo do ochrony sądowej, posiadają one prawo obrony swoich interesów przed sądem. Początkowo jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały prawa zwrócenia się bezpośrednio do Sądu Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną- wniosek taki mógł przedłożyć sąd w związku ze sprawą, którą rozpatrywał i została przedstawiona przez organ jednostki samorządowej). Na mocy nowelizacji konstytucji z 2001 r. organy samorządu terytorialnego otrzymały prawo wniesienia skargi konstytucyjnej do Sądu Konstytucyjnego na niekonstytucyjne czy sprzeczne z ustawą decyzje w sprawach samorządu terytorialnego⁵⁵³.

Podsumowanie

1. Wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich przyznano prawo do ochrony sądowej przyznanej im samodzielności w działaniu (w Czechach jednostki samorządowe mogą zwrócić się nawet bezpośrednio do Sądu Konstytucyjnego, jeśli ich prawa zostały naruszone przez działanie lub decyzję innego organu administracji, podobne

⁵⁵² Art. 21 ustawy z 28 marca 2001 r. o prokuraturze, Zákon č.153/2001 Z.z. z 28. marca 2001. o prokuratúre, Act No. 153/2001 Coll., on public prosecutors.

⁵⁵³ K. Skotnicki, *Konstytucja...*, s. 36.

rozwiązanie występuje w Polsce w odniesieniu do możliwości wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego przez organy stanowiące samorządu terytorialnego).

2. Wzajemne relacje pomiędzy organami administracji państwowej a jednostkami samorządu terytorialnego opierają się m.in. na czynnościach nadzorczych administracji państwowej w stosunku do organów samorządowych.
3. W większości krajów wyszehradzkich za nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego odpowiadają organy administracji państwowej, na Słowacji jednak kontrolą legalności aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego zajmuje się prokurator jako reprezentant systemu sądownictwa powszechnego. Nadzór sądowy jako rozwiązanie przyjęte na Słowacji zwiększa samodzielność samorządu w porównaniu z nadzorem wykonywanym przez organy administracji państwowej, które to rozwiązanie jest stosowane w Czechach, Polsce i na Węgrzech.
4. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w tych krajach jest sprawowany w oparciu o kryterium legalności, czyli działania tych jednostek zgodnego z obowiązującym prawem.
5. W Polsce nadzór jest sprawowany *a priori* (przed wejściem aktu w życie), w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji *a posteriori* (akt wchodzi w życie i tylko decyzją Trybunału Konstytucyjnego może zostać unieważniony).

3.2. Podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację państwową a samorządową oraz pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego realizują przyznane im zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Obok zadań własnych, określonych w ustawach zarówno gmina, jak i wyższe jednostki samorządowe są zobligowane do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Zlecenie tych zadań odbywa się drogą ustawową i pociąga za sobą konieczność przekazania przez podmiot zlecający niezbędnych środków finansowych na ich realizację w postaci dotacji lub subwencji. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego są zazwyczaj finansowane z dochodów własnych tych jednostek i polegają w głównej mierze na dostarczaniu podstawowych usług publicznych i zaspokajaniu zbiorowych potrzeb członków danej społeczności lokalnej czy regionalnej. W przypadku

podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonywany jest on w oparciu o zasadę pomocniczości- wyższym jednostkom samorządu terytorialnego powierza się zwykle te zadania, których realizacja wykracza poza możliwości stopnia podstawowego, czyli gminy.

a) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego

Zakres zadań jednostek samorządowych ma podstawowe znaczenie dla ich działalności i określa ich pozycję w strukturze władzy publicznej. Głównym bowiem celem procesu decentralizacji jest przekazanie części zadań publicznych w ręce samorządu terytorialnego jako partnera administracji państwowej, a przy tym pozostawienie swobody w ich realizacji. Następnym krokiem jest podział zadań także pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w zależności od rodzaju i zasięgu danego zadania. Analizując zmiany legislacyjne w państwach wyszehradzkich w zakresie przekazanych tym jednostkom zadań publicznych należy zauważyć, iż zmiany te cały czas postępowały i postępują w kierunku poszerzenia katalogu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, czyli w sposób zgodny z zasadą subsydiarności oraz w myśl zasady decentralizacji. Stopień owej decentralizacji jest jednak różny i trudny do precyzyjnego określenia. W wyniku stopniowego przeprowadzania procesu decentralizacji jednostkom samorządowym w omawianych krajach przekazana została istotna część zadań publicznych. Ważne jest jednak, iż przekazywanie zadań nie może ograniczać się tylko do obarczania samorządu obowiązkami. W ślad za zadaniami powinny iść środki materialne niezbędne do ich realizacji, czyli odpowiednie zabezpieczenie finansowe. „Elementem określającym istotę samorządu jest (...) nie tylko formalna samodzielność, ale jej materialne zabezpieczenie. Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu⁵⁵⁴.

⁵⁵⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 7.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku w artykule 166 dzieli zadania jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Zadaniami własnymi są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne, służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, które samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Mają one zazwyczaj charakter zadań obligatoryjnych lub fakultatywnych. W ramach konstytucyjnego podziału zadań na własne i zlecone należy mieć także na uwadze podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Można wyróżnić zadania o wymiarze lokalnym wykonywane na dwóch poziomach- gminy i powiatu oraz zadania regionalne charakterystyczne dla województwa, przy zastrzeżeniu, iż zakres działania danej jednostki nie narusza zadań innej jednostki samorządu terytorialnego. Pierwsza ze wspomnianych kategorii odnosi się bezpośrednio do mieszkańców danej wspólnoty lokalnej i polega w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, jak np. szkolnictwo, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura oraz polegające na udostępnieniu urządzeń infrastruktury technicznej: dróg lokalnych, transportu zbiorowego, dostawy mediów (wody, gazu, energii elektrycznej, ogrzewania itp.). Zadania te są określone w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym i mają charakter albo materialny (tzw. administracja świadcząca), albo decyzyjny (tzw. administracja orzecznicza np. kwestie związane z prawem budowlanym czy gospodarką nieruchomościami)⁵⁵⁵. Według zapisów ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, ustawodawca przyjął więc zasadę domniemania kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenie roli gminy stanowi także zapis konstytucji, według którego gmina wykonuje wszystkie

⁵⁵⁵ Z. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem...*, s. 4.

zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵⁶. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednak wyczerpującego wyliczenia spraw publicznych znajdujących się w gestii gminy. Szczegółowy katalog zadań jest rozsiany w wielu aktach prawa administracyjnego materialnego. Pierwotnie podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami gminy i administracji państwowej dokonała ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁵⁷, czyli tzw. ustawa kompetencyjna. Po przeprowadzeniu reformy administracyjnej państwa w 1998 roku konieczne stało się wydanie nowego aktu w tym zakresie. Podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego oraz organy administracji rządowej dokonała ustawa z 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁵⁸, która wprowadziła szereg zmian w wielu aktach prawnych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,

⁵⁵⁶ Art. 164, ust. 3 Konstytucji RP.

⁵⁵⁷ Dz. U. Nr 34, poz. 198.

⁵⁵⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 668.

- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁵⁵⁹.

Ten przykładowy katalog spraw zawarty w ustawie o samorządzie gminnym można pogrupować w cztery podstawowe kategorie spraw:

- 1) infrastrukturę techniczną, np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport zbiorowy,
- 2) infrastrukturę społeczną, np. pomoc społeczna, edukacja publiczna, ochrona zdrowia, upowszechnianie kultury,
- 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne, np. ochrona przeciwpożarowa,
- 4) ład przestrzenny i ekologiczny, np. planowanie przestrzenne, zieleń gminna⁵⁶⁰.

Powiaty, których utworzenie stanowiło kolejny etap decentralizacji władzy publicznej, przejęły w większości zadania, należące wcześniej do organów administracji rządowej, a nie do gmin, gdyż w zamierzeniu nie mają one konkurować z gminą, lecz mają mieć w stosunku do niej charakter uzupełniający. W odniesieniu do zadań powiatowych przyjęta została zasada enumeracji przedmiotowej (czyli braku generalnej klauzuli zakresu odpowiedzialności), polegającej na wyliczeniu i określeniu w ustawie wszystkich zadań tej jednostki, które są dla niej obowiązkowe do wykonania. Według zapisów ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 4) polityki prorodzinnej,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,

⁵⁵⁹ Art. 7, ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵⁶⁰ M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

- 7) kultury i ochrony dóbr kultury,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 12) gospodarki wodnej,
- 13) ochrony środowiska i przyrody,
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 18) ochrony praw konsumenta,
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu,
- 22) współpracy z organizacjami pozarządowymi⁵⁶¹.

Zadania powiatu można pogrupować w następujące kategorie spraw:

- 1) ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, np. ponadgminny lokalny transport publiczny,
- 2) ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, np. ponadstandardowa opieka zdrowotna- prowadzenie szpitali i domów opieki,
- 3) porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, np. ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa, nadzór budowlany,
- 4) ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze ponadgminnym, np. gospodarka wodna i nieruchomościami,
- 5) działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów, np. przeciwdziałaniu bezrobociu, wspieranie osób niepełnosprawnych. ochrona praw konsumenta⁵⁶².

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Specyficzną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie), które wykonują zadania zarówno gminy jak i powiatu, natomiast ich organizację wewnętrzną określa ustawa o samorządzie gminnym- organami tej jednostki są więc rada miasta oraz prezydent miasta⁵⁶³.

⁵⁶¹ Art. 4, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁵⁶² M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne...*, s. 147.

⁵⁶³ Art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności gminy i powiatu. W odniesieniu do tej jednostki ustawodawca przyjął zasadę klauzuli generalnej określającej zakres jej odpowiedzialności w przypadku spraw o znaczeniu wojewódzkim (regionalnym). Do realizacji województwom samorządowym powierzono zadania związane z tworzeniem strategii rozwoju województwa oraz prowadzeniem polityki rozwoju gospodarczego województwa.

Według zapisów ustawy o samorządzie województwa samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami nie zastrzeżone na rzecz organów administracji rządowej, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) kultury i ochrony jej dóbr,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) polityki prorodzinnej,
- 6) modernizacji terenów wiejskich,
- 7) zagospodarowania przestrzennego,
- 8) ochrony środowiska,
- 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej,
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 11) kultury fizycznej i turystyki,
- 12) ochrony praw konsumentów,
- 13) obronności,
- 14) bezpieczeństwa publicznego,
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy⁵⁶⁴.

Ponadto samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi także politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

- 1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,

⁵⁶⁴ Art. 14, ust.1 ustawy o samorządzie województwa.

- 3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych- publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- 7) wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego,
- 8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa⁵⁶⁵.

W celu lepszego wykonywania zadań publicznych jednostki samorządowe mają prawo do podejmowania współpracy w tym zakresie. Prawo przewiduje różne formy takiego współdziałania m.in. porozumienia, związki komunalne i stowarzyszenia. Istota współdziałania jednostek samorządowych opiera się na założeniu dobrowolności i równorzędnej pozycji podmiotów podejmujących współpracę. Jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość zawierania między sobą porozumienia co do powierzenia prowadzenia zadań publicznych (tzw. zadania przekazane). Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia realizacji zadań publicznych z gminą i województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu, zaś województwo analogicznie może zawierać stosowne porozumienia z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu z obszaru województwa⁵⁶⁶. Wszystkie tego rodzaju porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podmiotem realizującym zadania jest określona w porozumieniu jednostka, która realizuje powierzone jej zadania przy pomocy swojego aparatu pomocniczego i podległych jej jednostek, bez konieczności powoływania dodatkowych organów.

Inną formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego są związki, które mogą tworzyć gminy lub powiaty w celu wspólnego

⁵⁶⁵ Art. 11, ust.1 i 2 ustawy o samorządzie województwa.

⁵⁶⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 88.

wykonywania zadań publicznych. Możliwości tworzenia związków nie przyznano samorządom województw. Związki powstają na mocy uchwał podjętych przez organy stanowiące zainteresowanych jednostek, które jednocześnie przyjmują statut związku, który określa zakres i sposób działania związku. Przed ogłoszeniem statutu związek podlega rejestracji i z datą ogłoszenia jego statutu nabywa osobowość prawną, co oznacza, iż realizuje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz przyznana mu zostaje zdolność do czynności prawnych i posiadania praw i obowiązków majątkowych. Ponadto powołuje się organy wewnętrzne związku w postaci zgromadzenia jako organu stanowiącego i kontrolnego oraz zarządu jako organu wykonawczego powoływanego i odwoływanego przez zgromadzenie.

W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów gminy, powiaty i województwa mogą tworzyć stowarzyszenia w oparciu o przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 roku- Prawo o stowarzyszeniach⁵⁶⁷. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut. Od roku 1993 jako stowarzyszenie działa powstały w 1991 roku Związek Miast Polskich, zrzeszający gminy posiadające prawa miejskie. Swoje reprezentacje mają także powiaty- Związek Powiatów Polskich oraz województwa- Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁶⁸.

Według zapisów konstytucji, samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵⁶⁹ jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Współpraca taka może oznaczać wymianę doświadczeń i wzajemne konsultacje w oparciu o system miast i gmin partnerskich

⁵⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855.

⁵⁶⁸ R. Głajcar, J. Okrzesik, W. Wojtasik, *Ustrój polityczny RP: wprowadzenie*, Bielsko-Biała 2006, s. 198.

⁵⁶⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 1009.

(zwanych też siostrzanymi lub bliźniaczymi)⁵⁷⁰. Z kolei przystąpienie do międzynarodowego zrzeszenia następuje w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządowej, która wchodzi jednak w życie dopiero po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Przystąpienie nie może się łączyć z przekazaniem na rzecz zrzeszenia lub któregośkolwiek z jego członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce⁵⁷¹.

Węgry

Zadania jednostek samorządu terytorialnego na Węgrzech mają charakter obligatoryjny i fakultatywny. Gmina może dobrowolnie i samodzielnie decydować o wykonaniu zadań, które nie należą do sfery jej obowiązków i które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów. Każda gmina bez względu na wielkość i możliwości ma obowiązek zapewnić określone usługi publiczne. Należą do nich: dostarczenie wody pitnej, nauczanie przedszkolne i podstawowe, ochrona zdrowia, opieka społeczna, oświetlenie oraz utrzymanie dróg publicznych i cmentarzy. Do zadań własnych gminy, które powinna ona wykonać, należą sprawy:

- 1) rozwoju lokalnego,
- 2) planowania przestrzennego,
- 3) ochrony środowiska naturalnego,
- 4) zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy,
- 5) planowania zaopatrzenia w wodę i pozyskiwanie źródeł wody pitnej,
- 6) prowadzenia gospodarki ściekowej, unieszkodliwianie odpadów,
- 7) utrzymywania dróg publicznych i miejsc publicznych,
- 8) transport lokalny,

⁵⁷⁰ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 306.

⁵⁷¹ Art. 3 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

- 9) dbałości o czystość w gminie,
- 10) zapewniania ochrony przeciwpożarowej i porządku publicznego,
- 11) dostarczania energii,
- 12) podejmowania działań na rzecz walki z bezrobociem,
- 13) ochrony zdrowia, pomocy społecznej z uwzględnieniem potrzeb zwłaszcza dzieci i młodzieży,
- 14) wspierania inicjatyw na polu sportu, kultury, edukacji,
- 15) ochrony praw mniejszości narodowych,
- 16) promocji zdrowego trybu życia⁵⁷².

Miasta na prawach województwa stanowią specyficzną kategorię, gdyż realizują zadania zarówno gminy, jak i województwa. Podobnie wygląda pozycja stolicy Budapesztu, który zapewnia realizację zadań przekraczających obszar jednej dzielnicy oraz wynikających z jej stołecznego charakteru.

Województwo wykonuje zadania określone prawem, których gminy nie są w stanie zrealizować, gdyż przekraczają one ich możliwości i zakres działania. Do zadań województwa należy w szczególności:

- 1) utrzymywanie szkół średnich, szkół specjalnych i kolegiów, ochrona praw dzieci i młodzieży, pomoc osobom niepełnosprawnym,
- 2) utrzymywanie muzeów, bibliotek o charakterze regionalnym, ochrona zabytków,
- 3) ochrona środowiska, planowanie przestrzenne w regionie i przygotowywanie planów rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego regionu, rozwój turystyki⁵⁷³.

Jedną z cech systemu samorządu terytorialnego na Węgrzech jest jego duże rozdrobnienie na szczeblu gminy, co powoduje trudności w sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu tych jednostek. Ważne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego stało się więc przyznanie im prawa do swobodnego i dobrowolnego zrzeszania się. Prawo to przyznaje

⁵⁷² *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, s. 23.

⁵⁷³ Art. 70 ustawy o samorządzie terytorialnym.

ednostkom samorządowym konstytucja oraz ustawa o samorządzie terytorialnym, a także ustawa o stowarzyszeniach i współpracy jednostek samorządu terytorialnego⁵⁷⁴, a stowarzyszenie jest podstawową formą współpracy pomiędzy gminami czy województwami. Jednym z pierwszych stowarzyszeń powołanym przez jednostki samorządowe na Węgrzech już w 1989 roku, którego celem było i jest reprezentowanie interesów tych jednostek oraz ich ochrona, stało się Narodowe Stowarzyszenie Samorządu Terytorialnego (węg. *Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége* - National Association of Local Governments – TÖOSZ).

W 2004 roku parlament przyjął ustawę o wielofunkcyjnych mikroregionalnych stowarzyszeniach gmin⁵⁷⁵, która daje impuls do tworzenia stowarzyszeń międzygminnych w celu wspólnego wykonywania powierzonych zadań. Ustanowiła ona zasady dotyczące powstania, struktury i działania dobrowolnych stowarzyszeń międzygminnych. W oparciu o ten akt na podstawie porozumienia utworzono 168 statystycznych mikroregionów w miejsce istniejących poprzednio 150 regionów statystycznych. W obrębie jednego regionu organy przedstawicielskie zainteresowanych gmin powołały do życia stowarzyszenie, którego organem decyzyjnym stała się rada stowarzyszenia. Tworzą ją burmistrzowie gmin członkowskich.

Jednostki samorządowe na Węgrzech mają ponadto możliwość podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi czy regionalnymi innych państw (formą takiej współpracy mogą być tzw. miasta partnerskie) i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z takich form są euroregiony jako struktury trans graniczne, grupujące zainteresowane jednostki samorządowe państw ze sobą graniczących.

Czechy

⁵⁷⁴ Act No. CXXXV of 1997 on the Associations and Cooperation of Local Authorities.

⁵⁷⁵ Act CVII of 2004 on the multipurpose district associations of local self-governments (multi-functional association of settlements).

Prawo czeskie przewiduje zasadę domniemania kompetencji gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, co oznacza, iż do kompetencji gminy należą wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone na rzecz samorządowego kraju. Nie istnieje zależność pomiędzy gminą i krajem- obie jednostki działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i posiadają własny zakres zadań i kompetencji. Zarówno gmina, jak i kraj realizują zadania jednocześnie z zakresu samorządu, jak i z zakresu zleconej administracji państwowej. Zlecanie zadań z zakresu administracji państwowej odbywa się wyłącznie na podstawie ustawy, jeżeli ustawa mówi o zadaniach danej jednostki samorządu terytorialnego bez precyzyjnego wskazania, że dotyczy to zadań zleconych, są one traktowane jako zadania własne tej jednostki. Do zadań własnych gminy należą wszystkie te sprawy, które leżą w interesie gminy i jej mieszkańców, a nie zostały zastrzeżone do kompetencji kraju lub określone jako zadania zlecone.

Gmina w Czechach wykonuje zadania własne określone przez prawo, obejmujące w szczególności sprawy związane z:

- 1) zarządzaniem gminą,
- 2) gminnym budżetem,
- 3) środkami finansowymi gminy, podatkami lokalnymi,
- 4) własnością gminną,
- 5) gminnymi osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi gminy,
- 6) działaniem urzędu gminy,
- 7) wydawaniem aktów prawa miejscowego,
- 8) referendum lokalnym,
- 9) siłami policji gminnej,
- 10) nakładaniem kar administracyjnych,
- 11) programem rozwoju gminy,
- 12) współpracą z innymi gminami,
- 13) ochroną przeciwpożarową,
- 14) edukacją przedszkolną i szkolnictwem podstawowym,
- 15) ochroną zdrowia,
- 16) zapobiegania alkoholizmowi,

17) nazewnictwem gminnych ulic, placów, miejsc publicznych⁵⁷⁶.

Regulowanie spraw z zakresu zadań własnych gminy odbywa się w formie zarządzenia (czes. *vyhláška*), które wydaje przedstawicielstwo gminne, w odróżnieniu od rozporządzenia (czes. *nařízení*), którym reguluje się zadania zlecone z zakresu administracji państwowej i czyni to rada gminy.

W celu wykonywania zadań własnych gmina posiada prawo tworzenia gminnych osób prawnych oraz powoływania gminnych jednostek organizacyjnych samodzielnie lub gdy dotyczy to małych gmin, mają one prawo powołać wspólną osobę prawną (np. w formie firmy zajmującej się utylizacją odpadów gminnych). Ponadto w ramach realizacji zadań własnych gminom przyznano prawo podejmowania szerokiej współpracy, która jest realizowana poprzez zawieranie umów pomiędzy dwiema lub więcej jednostkami samorządowymi na wykonanie określonych w umowie zadań publicznych. Umowa taka może być zawarta na czas określony lub nieokreślony. W celu ochrony i promocji wspólnych wartości gminy mogą tworzyć stowarzyszenia (związki) lub przystępować do już istniejących. Przedmiotem działania stowarzyszenia międzygminnego mogą być sprawy z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, kultury, polityki społecznej, dostarczania usług publicznych w postaci zaopatrzenia w wodę, energię, lokalny transport publiczny⁵⁷⁷. Każde stowarzyszenie w swoim statucie precyzuje zakres zadań, strukturę wewnętrzną, źródła dochodów itp., prawo czeskie przyznaje takiemu stowarzyszeniu osobowość prawną. Stowarzyszenie powołuje swoje organy uchwałodawcze i wykonawcze- ich struktura jest zbliżona do tej, która obowiązuje na szczeblu gminy (nazwę tych organów określa statut- w przypadku organu uchwałodawczego może to być walne zgromadzenie lub zgromadzenie starostów, gdyż zazwyczaj członkami takiego organu są starostowie gmin tworzących taki związek, organem wykonawczym jest zazwyczaj rada stowarzyszenia)⁵⁷⁸. Obecnie jednym z ważniejszych stowarzyszeń w Czechach jest Czeski Związek

⁵⁷⁶ *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg 2004, s. 21.

⁵⁷⁷ Art. 50 ustawy o gminach.

⁵⁷⁸ Z. Vajdová, D. Čermák, *Spolupráce obcí- anketa ve svazcích*, Sociologické studie 2/2006, s. 51.

Miast i Gmin (czes. *Svaz měst a obcí České republiky*)⁵⁷⁹, natomiast w 2001 roku powstało Stowarzyszenie Krajów (czes. *Asociace krajů České republiky*)⁵⁸⁰, grupujące samorządowe kraje⁵⁸¹.

Jednostki samorządowe mogą zrzeszać się ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępować do międzynarodowych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego po uprzednim uzyskaniu zgody ministerstwa spraw wewnętrznych i ministerstwa spraw zagranicznych. Może to oznaczać nawiązanie wzajemnych kontaktów i ich podtrzymywanie na zasadzie ustanowienia miast partnerskich jako formy partnerstwa między miastami w różnych krajach, która ma na celu wymianę kulturalną, gospodarczą, informacyjną w oparciu o zawarte porozumienie. Do formy współpracy transgranicznej pomiędzy jednostkami samorządowymi należą euroregiony, w tworzeniu których biorą udział przedstawiciele władz samorządowych zainteresowanych jednostek lub aktorzy społeczni i ekonomiczni z regionów przygranicznych. Stanowią one zinstytucjonalizowaną formę współpracy poprzez ustanowienie wspólnych organów odpowiedzialnych za realizację przyjętych celów, określonych w umowie o powołaniu do życia takiej formy współpracy transgranicznej⁵⁸².

Podobnie jak w przypadku gminy do zadań własnych samorządowego kraju należą sprawy związane z bezpośrednim interesem kraju i jego mieszkańców, które nie zostały zastrzeżone przez daną ustawę na rzecz organu administracji państwowej lub nie zostały określone jako zadania zlecone z zakresu administracji państwowej⁵⁸³. W obszarze własnych zadań samorządowych kraj nie podlega władzy rządowej, ale musi stosować się do obowiązujących przepisów prawa. Ingerencja państwa jest dopuszczalna tylko w sytuacji naruszania przez samorządowy kraj konstytucji i innych aktów prawnych.

Do zadań samorządowego kraju należy w szczególności:

⁵⁷⁹ Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic, <http://www.smocr.cz/en/smo-cr/about-us/default.aspx>

⁵⁸⁰ Association of Regions in the Czech Republic, <http://www.asociacekrajů.cz/>

⁵⁸¹ *Structure and operation...*, s. 25-26.

⁵⁸² [http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/\\$file/EUROREGI.PDF](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/$file/EUROREGI.PDF)

⁵⁸³ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 152.

- 1) zarządzanie sprawami regionu,
- 2) przygotowywanie budżetu kraju,
- 3) zarządzanie własnością samorządowego kraju,
- 4) przyjmowanie aktów prawa miejscowego,
- 5) tworzenie krajowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych,
- 6) przedkładanie projektów ustaw Izbie Poselskiej,
- 7) wnoszenie wniosków do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie aktu, wobec którego istnieje podejrzenie o naruszanie obowiązującego prawa,
- 8) zatwierdzanie programów rozwoju regionu,
- 9) określanie strategii rozwoju turystyki w regionie,
- 10) prowadzenie polityki transportowej,
- 11) podejmowanie współpracy z innymi samorządowymi krajami oraz podobnymi jednostkami w innych państwach w ramach współpracy międzynarodowej,
- 12) prowadzenie szkół średnich, instytucji szkoleniowych, placówek pomocy socjalnej, placówek wychowawczych dla dzieci i młodzieży,
- 13) zakładanie i prowadzenie placówek ochrony zdrowia, dbałość o porządek publiczny i czystość w regionie⁵⁸⁴.

Podobnie jak na szczęblu gminy prawo czeskie rozróżnia dwie formy aktów prawa miejscowego w zależności od kategorii spraw, których dotyczą. W przypadku zadań własnych samorządowego kraju jego organ przedstawicielski wydaje zarządzenia (czes. *vyhláška*), zaś zadania zlecone są regulowane w postaci rozporządzeń (czes. *nařízení*).

Samorządowy kraj, mając na uwadze realizację powierzonych mu zadań własnych, może tworzyć krajowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne podległe organom samorządowego kraju. Ponadto może podejmować współpracę z gminami nie naruszając ich kompetencji własnych oraz bez możliwości ingerencji w ich działalność, jako że są jednostkami niezależnymi i samodzielnie podejmują rozstrzygnięcia w sprawach im powierzonych. Samorządowe kraje posiadają także

⁵⁸⁴ *Structure and operation...*, s. 21-22.

prawo nawiązywania współpracy z innymi samorządowymi krajami oraz z innymi jednostkami tego typu w ramach współpracy międzynarodowej, dotyczy to jednak tylko realizacji zadań własnych.

Słowacja

Jednostki samorządu terytorialnego na Słowacji- gmina i samorządowy kraj w swoim działaniu kierują się troską o wszechstronny rozwój swojego terytorium oraz o potrzeby swoich mieszkańców. Oznacza to dbałość o należyte wykonywanie otrzymanych zadań publicznych na rzecz danej społeczności zarówno w zakresie własnych zadań i kompetencji, jak i zadań administracji państwowej.

Według zapisów ustawy o gminach⁵⁸⁵ do zadań gminy na Słowacji należy:

- 1) wykonywanie czynności związanych z prawidłowym zarządzaniem ruchomym i trwałym majątkiem gminy oraz własności państwowej oddanej w użytkowanie gminie,
- 2) opracowywanie i zatwierdzanie budżetu gminy oraz końcowego rozliczenia finansowego gminy,
- 3) podejmowanie decyzji w sprawie lokalnych podatków i opłat oraz prowadzenie ich administracji,
- 4) wykonywanie czynności z zakresu ekonomii, określanie stanowiska gminy w sprawach prowadzenia działalności przez osoby prawne i osoby fizyczne mające miejsce swojej siedziby na terytorium gminy,
- 5) zabezpieczanie spraw budownictwa i konserwacji,
- 6) tworzenie i utrzymywanie gminnych szlaków komunikacyjnych, miejsc publicznych, gminnych cmentarzy, placówek kulturalnych i sportowych oraz innych urządzeń użyteczności publicznej, zabytków kultury, miejsc pamięci narodowej,
- 7) dostarczanie usług publicznych, w tym unieszkodliwianie odpadów i śmieci komunalnych, dbanie o czystość w gminie,

⁵⁸⁵ úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení- č. 612/2002 Z.z.

miejsca zielone, oświetlenie, zaopatrywanie w wodę, odprowadzanie ścieków, zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego i zarządzanie komunikacją miejską,

- 8) tworzenie i dbanie o zdrowe warunki życia, edukacji i pracy dla mieszkańców gminy, ochrona środowiska naturalnego, zapewnienie możliwości uprawiania sportu i realizacji potrzeb kulturowych,
- 9) ochrona praw konsumenckich, określanie godzin handlu, czasu pracy służb komunalnych i targowisk gminnych,
- 10) zatwierdzanie planów zagospodarowania przestrzennego gminy, podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu budownictwa mieszkaniowego, przyjmowanie programu rozwoju zasobów mieszkaniowych i stwarzania dogodnych warunków do jego rozwoju,
- 11) prowadzenie działalności gospodarczej i inwestycyjnej w interesie społeczności lokalnej i rozwoju gminy,
- 12) tworzenie, znoszenie i kontrolowanie gminnych jednostek budżetowych i gminnych osób prawnych,
- 13) organizowanie referendum gminnego w ważnych dla gminy sprawach,
- 14) zapewnienie porządku publicznego na obszarze gminy, wprowadzanie ograniczeń i zakazów w odniesieniu do czasu i miejsc na terenie gminy,
- 15) zapewnianie ochrony zabytków kultury oraz dbałość o naturalne walory gminy,
- 16) prowadzenie gminnej kroniki wydarzeń w języku państwowym oraz mniejszości narodowych⁵⁸⁶.

Gminy mogą podejmować współpracę w celu realizacji określonych zadań. Współpraca ta może oznaczać współpracę wewnątrzpaństwową oraz międzynarodową. W oparciu o zapisy ustawy o gminach współpraca pomiędzy tymi jednostkami może odbywać się na podstawie umowy pomiędzy zainteresowanymi stronami zawartej na

⁵⁸⁶ Art. 4, ust. 3 ustawy o ustroju gminy.

czas określony lub nieokreślony w celu realizacji konkretnego zadania. W umowie, oprócz szczegółowego zdefiniowania zakresu współpracy, gminy mogą podjąć decyzję o ustanowieniu wspólnego urzędu dla zapewnienia realizacji zadań objętych zapisami wspólnej umowy⁵⁸⁷. Umowa ta sporządzana w formie pisemnej wymaga zatwierdzenia przez większość radnych przedstawicielstwa każdej gminy zawierającej umowę.

Ustawa o gminach przewiduje ponadto możliwość tworzenia stowarzyszeń czy związków gminnych, których przedmiotem działania mogą być w szczególności sprawy związane z dziedziną spraw społecznych, ochrony środowiska, lokalnego transportu publicznego, edukacji, kultury i turystyki. Stowarzyszenie, którego celem ma być realizacja zadań gminnych, działa w oparciu o własny statut i uzyskuje osobowość prawną w momencie rejestracji w urzędzie krajowym właściwym ze względu na siedzibę takiego stowarzyszenia. W statucie stowarzyszenia określa się nazwę stowarzyszenia, cel jego działania, zasady zarządzania stowarzyszeniem, łącznie z powołaniem jego organów wewnętrznych odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie. Decyzję o powołaniu do życia stowarzyszenia podejmują w formie uchwały zainteresowane gminy, które staną się członkami stowarzyszenia. Dla ważności uchwały w tej sprawie wymagana jest zgoda co najmniej połowy wszystkich radnych przedstawicielstw gminnych każdej gminy, która ma zostać członkiem stowarzyszenia⁵⁸⁸. Obecnie najpopularniejszym i największym związkiem międzygminnym jest Związek Miast i Gmin Słowacji (sł. *Združenie miest a obcí Slovenska*- ZMOS), które powstało w 1990 roku jako reprezentant interesów słowackich gmin. Inną formą współpracy pomiędzy gminami jest możliwość powołania osoby prawnej w formie jednostki budżetowej czy spółki akcyjnej, której majątek staje się wspólnym majątkiem wszystkich gmin związanych umową o utworzeniu takiego podmiotu⁵⁸⁹. Gminy słowackie mogą także współpracować z innymi terytorialnymi

⁵⁸⁷ Art. 20 i 20a ustawy o ustroju gminy.

⁵⁸⁸ Art. 20b-20f ustawy o ustroju gminy.

⁵⁸⁹ V. Babčák, *Władza i finanse lokalne w Republice Słowackiej [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 309.

i administracyjnymi jednostkami innych państw wykonującymi zadania lokalne w ramach współpracy międzynarodowej samorządów. Najpopularniejszą formą takiej współpracy jest organizowanie rozmaitych imprez kulturalnych, akcji sportowych, przedsięwzięć religijnych czy podtrzymywanie i szerzenie lokalnych tradycji. Wymiana doświadczeń i informacji pomiędzy jednostkami samorządowymi różnych państw może się odbywać także w oparciu o współpracę miast czy gmin partnerskich⁵⁹⁰. Jedną z form współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych jest tworzenie euroregionów jako struktur transgranicznych.

Zadania samorządu krajowego na Słowacji określa ustawa o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (o samorządowych krajach) z 4 lipca 2001 roku⁵⁹¹. Według zapisów tej ustawy do zadań samorządowego kraju należy w szczególności:

- 1) zapewnienie opracowania i zrealizowania programu społecznego, ekonomicznego i kulturowego rozwoju regionu,
- 2) podejmowanie działań planistycznych w odniesieniu do obszaru samorządowego kraju,
- 3) przygotowywanie i zatwierdzanie planów przestrzennego zagospodarowania regionu oraz potrzebnej dokumentacji,
- 4) efektywne wykorzystywanie regionalnych naturalnych i ludzkich zasobów,
- 5) prowadzenie działalności inwestycyjnej i gospodarczej w celu zapewnienia rozwoju kraju i realizacji potrzeb jego mieszkańców,
- 6) zakładanie, likwidowanie i kontrolowanie krajowych jednostek budżetowych oraz krajowych osób prawnych,
- 7) zapewnianie ochrony środowiska na obszarze kraju,
- 8) tworzenie warunków do rozwoju dobrych stosunków pomiędzy gminami wchodzącymi w skład terytorium danego kraju,

⁵⁹⁰ P. Kukliš, *Niektóre problemy medzioobecnej spolupráce v Slovenskej republike*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň 2006, s.35.

⁵⁹¹ Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), Act 302 of 4th July 2001 on Self-government of Higher Territorial Units (Act on Self-government Regions).

- 9) zapewnianie warunków do rozwoju opieki zdrowotnej, szkolnictwa zwłaszcza szkół średnich oraz dalszej edukacji,
- 10) tworzenie warunków dla szerzenia wartości kulturowych, rozwoju kultury oraz ochrona zabytków,
- 11) koordynowanie rozwoju turystyki,
- 12) koordynowanie rozwoju kultury fizycznej oraz opieki nad dziećmi i młodzieżą,
- 13) współpraca z gminami w przygotowywaniu ich programów społecznego i gospodarczego rozwoju,
- 14) rozwój współpracy z jednostkami samorządowymi w innych krajach⁵⁹².

Wykonując powierzone zadania samorządowy kraj powinien współpracować z organami państwowymi, innymi samorządowymi krajami, gminami i innymi osobami prawnymi. W momencie utworzenia samorządu na szczeblu 8 krajów została przyjęta ustawa o przekazaniu niektórych kompetencji organów administracji państwowej na gminy i wyższe jednostki samorządu terytorialnego z 20 września 2001 roku⁵⁹³ (tzw. ustawa kompetencyjna), która w szczegółowy sposób określa zadania podzielone między gminę a kraj. Samorządowy kraj otrzymał możliwość kształtowania polityki rozwoju regionalnego w zakresie ekonomii, turystyki, transportu, ochrony zdrowia, szkolnictwa średniego i placówek kulturalnych. W ramach swojej działalności, podobnie jak gmina, ma prawo zostać członkiem międzynarodowego zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Współpraca ta odbywa się na podstawie porozumienia o współpracy zatwierdzonego przez większość radnych przedstawicielstwa krajowego zainteresowanego podjęciem takiej współpracy. Taki akt nie może jednak pozostawać w sprzeczności z obowiązującym w Republice Słowackiej prawem oraz interesem publicznym⁵⁹⁴.

⁵⁹² Art. 4 ustawy o krajach.

⁵⁹³ Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, Act. No. 416/2001 Coll. On the transfer of certain powers from state administration bodies to communities and higher territorial units.

⁵⁹⁴ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 310.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich jednostki samorządu terytorialnego otrzymały do wykonania określony zakres spraw o znaczeniu publicznym jako zadania własne zgodnie z zasadą decentralizacji.
2. W ogólnym podziale zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich można wskazać pewną zależność, iż na najniższym poziomie- w gminach są realizowane usługi w podstawowym zakresie w odniesieniu do takich zadań, jak szkolnictwo (przedszkola i szkoły podstawowe), pomoc społeczna (domy pomocy), ochrona zdrowia (pierwsza pomoc) oraz zaopatrzenie w wodę, energię, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport, natomiast na wyższym szczeblu zapewnia się dostarczenie usług, których gmina nie jest w stanie wykonać, gdyż przekraczają one możliwości jednej lub nawet kilku gmin bądź mają charakter bardziej specjalistyczny- odnosi się to do tych samych zadań, ale mających szerszy zasięg, jak np. szkoły średnie i techniczne, usługi opiekuńcze dla osób starszych czy niepełnosprawnych, specjalistyczna służba zdrowia (szpitale), sprawy lokalnego rynku pracy.
3. Najbardziej rozbudowany katalog zadań własnych przysługuje gminie w Polsce, w pozostałych krajach wyszehradzkich ze względu na nieduże rozmiary gminy nie są w stanie zapewnić samodzielnego wykonania wielu zadań, stąd zachęty do tworzenia stowarzyszeń.
4. W zakresie zadań własnych jednostki samorządowe w państwach wyszehradzkich, a zwłaszcza gminy otrzymały prawo podejmowania współpracy bądź to w formie stowarzyszeń (posiadających osobowość prawną), bądź poprzez zawieranie umów, określających warunki wspólnych działań w celu realizacji zadań publicznych.
5. W celu wykonywania zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich mają prawnie

zagwarantowaną możliwość podejmowania współpracy z innymi jednostkami tego typu w innych krajach w ramach tworzenia i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (wolność zrzeszania jako jedna z podstawowych zasad, w oparciu o którą działają samorządy, została zapisana w ustawach zasadniczych tych państw).

6. Przynależność omawianych państw do Unii Europejskiej sprzyja rozwojowi wyższych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój regionalny, który jest postrzegany w Europie jako ważny instrument wyrównywania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami.

- b) zadania z zakresu administracji państwowej zlecone gminie oraz wyższym jednostkom samorządowym

Zadania zlecone, obejmujące zadania z zakresu administracji państwowej, jednostki samorządu terytorialnego wykonują w imieniu i na rzecz organu zlecającego, który ponadto musi zapewnić środki finansowe na ich realizację- w tym zakresie sposób ich finansowania różni się od finansowania zadań własnych, których realizację jednostki samorządowe pokrywają w większości ze środków własnych. Wykonywanie zadań zleconych następuje na podstawie zapisów ustawowych lub zawartego porozumienia.

Polska

Ustawa może zlecić do wykonania jednostkom samorządowym inne niż własne zadania publiczne, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, określając jednocześnie tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji państwowej⁵⁹⁵, co powoduje, że zadania te mają charakter zadań obowiązkowych. Oprócz

⁵⁹⁵ Art. 166, ust. 2 konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

zadań zleconych na podstawie regulacji ustawowej istnieje możliwość przekazania tych zadań w drodze porozumienia (tzw. zadania powierzone) zawieranego między jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej. Ponadto, jak wynika z zapisów ustaw samorządowych ustawy mogą nakładać na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum⁵⁹⁶.

Węgry

W procesie decentralizacji gmina i województwo otrzymały własne zadania, które określa ustawa samorządowa, zostają im jednak także przekazane do wykonania zadania z zakresu administracji państwowej- za ich realizację odpowiada sekretarz gminy lub województwa. Zadania zlecone mogą zostać przekazane jednostkom samorządowym na podstawie zapisów ustawowych lub w przypadku spraw obronnych, zapobiegania klęskom żywiołowym także na podstawie rozporządzeń rządu.

Czechy

Obok zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w Czechach wykonują zadania zlecone z zakresu administracji państwowej, na których realizację otrzymują środki finansowe z budżetu państwa. Zlecanie tego rodzaju zadań może się odbywać tylko drogą ustawową. Gminy mają jednak prawo zawarcia między sobą stosownej umowy publicznej o przeniesieniu części zadań zleconych z jednej gminy na inną.

Na szczeblu gminnym występuje obecnie duże zróżnicowanie pod względem zakresu wykonywanych przez gminy zadań zleconych, co ma związek ze zmianami w strukturze administracji państwowej, polegającymi na zlikwidowaniu urzędów powiatowych. W momencie

⁵⁹⁶ Art. 8, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14, ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

zniesienia urzędów powiatowych z dniem 1 stycznia 2003 roku zadania do tej pory przez nie wykonywane zostały przekazane częściowo do realizacji samorządowych krajów oraz gmin z rozszerzonymi uprawnieniami⁵⁹⁷. Pod względem realizacji zadań zleconych ustawodawstwo czeskie wyodrębnia kilka kategorii gmin:

1. Pierwszą grupę stanowią wszystkie gminy, gdyż każda z nich w jakimś stopniu wykonuje podstawowe zadania zlecone określone przez prawo- są to kompetencje zlecone pierwszego stopnia. Należą do nich m.in. sprawy utrzymania dróg lokalnych, ochrony środowiska, gospodarki wodnej.
2. Do drugiej grupy zalicza się tzw. gminy z powierzonym urzędem gminy, które odpowiadają m.in. za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, lokalnych, rejestrację urodzeń, zgonów czy małżeństw, sprawy budowlane, za ochronę przyrody czy naturalnych zasobów itp., czyli kompetencje zlecone drugiego stopnia. Są uprawnione do decydowania w pierwszej instancji postępowania administracyjnego. Jest ich obecnie 388, a granice ich działania określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych nr 388/2002 o ustanowieniu granic administracyjnych gmin z powierzonym urzędem gminy oraz administracyjnych granic gmin z rozszerzonymi uprawnieniami⁵⁹⁸. Urzędy te wykonują zadania administracji państwowej zazwyczaj dla kilku gmin.
3. Trzecią grupę stanowią gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, które przejęły większość zadań byłych urzędów powiatowych. Dotyczyło to tych zadań, które stanowiły urzędy powiatowe w swojej pierwszej instancji, rozstrzygnięcia w drugiej instancji przejęły bowiem od urzędów powiatowych urzędy

⁵⁹⁷ Zákon č. 320/2002 Sb. ze dne 13. června 2002. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, Act No. 320/2002 Coll., on Changes and Abolition of Some Laws in Connection with Termination of Activity of the District Offices, ustawa z 13 czerwca 2002 r. o zmianie i zniesieniu niektórych aktów w związku z zaprzestaniem działalności urzędów okresowych.

⁵⁹⁸ Zákon č. 388/2002 Sb. Vyhláška Ministerstva vnitra o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, Decree No. 388/2002 Coll., of the Ministry of the Interior, on the establishment of administrative district of the municipalities with an authorized municipal office and administrative district of municipalities with extended powers.

krajowe⁵⁹⁹. Do kompetencji tych jednostek należą m.in. sprawy wydawania praw jazdy, dokumentów tożsamości, prowadzenia rejestrów pojazdów, utrzymania dróg II i III kategorii, wydawania licencji handlowych, zezwoleń w zakresie urządzeń różnego rodzaju, zapewnienia ochrony zabytków, prawno-socjalnej opieki nad dziećmi itp.- są to kompetencje zlecone trzeciego stopnia⁶⁰⁰. Status taki posiada obecnie w Czechach 205 gmin, a zaczęły one działać od 1 stycznia 2003 roku.

Na podstawie ustaw zadania z zakresu administracji państwowej są przekazywane do realizacji samorządowym krajom z równoczesnym zapewnieniem środków finansowych na ich wykonanie. Do zadań takich należą m.in. sprawy wyznaczania obszarów chronionych, łowieckich, ochrona zabytków, zasobów naturalnych, podejmowanie określonych działań w sytuacjach kryzysowych itp.⁶⁰¹ Samorządowy kraj pełni funkcje nadzorcze nad gminami w zakresie wykonywanych przez nie zadań administracji państwowej, nie może jednak ingerować w sposób realizacji ich własnych zadań samorządowych. W momencie utworzenia samorządowych krajów zostały im przekazane do wykonania zadania do tej pory wykonywane przez ministerstwa lub poszczególne urzędy centralne na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2000 roku o zmianie przepisów związanych z ustawą o krajach, ustawą o gminach, ustawą o urzędach powiatowych i ustawą o mieście stołecznym Pradze⁶⁰². W zakresie wykonywania zadań zleconych samorządowy kraj podlega poszczególnym ministerstwom i jest zobligowany do respektowania wewnętrznych aktów wydawanych przez te organy.

Słowacja

⁵⁹⁹ P. Mrkývka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 135-136.

⁶⁰⁰ *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 28-29.

⁶⁰¹ Ibidem, s. 30.

⁶⁰² Zákon č. 132/2000 Sb. Zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, Act No. 132/2000 Coll., on Amendments to Laws Connected with the Act on Regions, the Act on Municipalities, the Act on District Offices and the Act on the City Capital of Prague.

Na podstawie ustaw gminie mogą zostać przekazane do wykonania określone zadania z zakresu administracji państwowej, jeżeli działanie takie byłoby bardziej racjonalne i efektywne. Jednocześnie podmiot zlecający musi zapewnić określone środki finansowe na realizację przekazanych zadań. Wykonanie zadań zleconych podlega kontroli ze strony rządu, którą w jego imieniu wykonują urzędy krajowe jako terenowe organy administracji państwowej⁶⁰³. Także samorządowy kraj może wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji państwowej na podobnych zasadach, jak gmina, czyli przy zapewnieniu środków finansowych na realizację przekazanych zadań⁶⁰⁴.

Podsumowanie

1. Rozbudowany system wzajemnych relacji pomiędzy organami administracji państwowej a samorządem terytorialnym wynika z faktu, iż organy samorządowe wykonują szereg zadań z zakresu administracji państwowej delegowanych na podstawie ustaw (w Czechach, na Słowacji, na Węgrzech i w Polsce), rozporządzeń rządu (na Węgrzech) lub powierzanych na mocy porozumień dwustronnych (w Polsce).
2. Najbardziej rozbudowany katalog zadań zleconych został przekazany jednostkom samorządowym w Republice Czeskiej po zmianach, polegających na zlikwidowaniu urzędów powiatowych i przekazaniu większości ich kompetencji gminom i samorządowym krajom oraz przyjęciu zintegrowanego modelu administracji publicznej.

3.3.Sposób finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego

⁶⁰³ Art. 5 ustawy o gminach.

⁶⁰⁴ G. Mesežnikov, V. Nižňanský, *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002*, Bratislava 2002, s. 76.

Finanse samorządu terytorialnego stanowią obok finansów państwowych jeden z podstawowych elementów składowych finansów publicznych. Początkowo w momencie przywrócenia struktur samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich podejście do zagadnienia lokalnych finansów różniło się w tych krajach w znaczący sposób. Z jednej strony Węgry stały się liderem nie tylko jeśli chodzi o kompleksowe przygotowanie reformy samorządowej, ale także pod względem zaawansowania zmian, także w odniesieniu do finansów lokalnych. W kraju tym bowiem pierwsze próby zmian miały miejsce w 1986 roku (wprowadzenie nowego systemu podziału dotacji), następny krok w 1988 roku oznaczał przeprowadzenie reformy systemu podatkowego (ustanowienie kategorii podatku od osób fizycznych, możliwości zaciągania pożyczek i emitowania obligacji), przypieczętowaniem tych zmian były regulacje z roku 1990. Z kolei w przypadku Czech i Słowacji poważne reformy, dotyczące finansów lokalnych, zostały odłożone w czasie do początku 1993 roku, kiedy już samodzielnie każde z tych państw zdecydowało o kształcie systemu lokalnych finansów, uchwalając stosowne w tym zakresie akty prawne. Polska pod tym względem plasuje się pośrodku tych dwóch skrajnych rozwiązań- początkowo nowo wybrane organy gmin działały w granicach poprzedniego systemu finansowego, wstępne regulacje zostały przedstawione na początku 1991 roku, w następnych latach zmieniane (np. poprzez ustanowienie podatku dochodowego od osób fizycznych), a okres ich obowiązywania przedłużano w czasie⁶⁰⁵.

Prawo przyznało jednostkom samorządowym samodzielność w gospodarowaniu środkami finansowymi poprzez wyodrębnienie budżetów lokalnych. Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada prawo do opracowania i uchwalenia własnego budżetu jako rocznego planu dochodów i wydatków. Zagadnienie samodzielności finansowej można jednak rozpatrywać także w aspekcie zakresu swobody czy autonomii finansowej, czyli możliwości pozyskiwania środków

⁶⁰⁵ H. Baldersheim, G. Blaas, T. Horváth, M. Illner, P. Swianiewicz, *New Institutions of Local Government: A Comparison*, [w]: H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz, *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Colorado, Oxford 1996, s. 24-25.

własnych na realizację zadań publicznych przez jednostki samorządowe. Dochodami tych jednostek są bowiem nie tylko dochody własne pochodzące z różnych źródeł m.in. podatków i opłat lokalnych czy dochodów z własnego majątku, ale także dochody zewnętrzne głównie w postaci dotacji z budżetu państwa. Ważnym zagadnieniem staje się więc udział w całości dochodów jednostek samorządowych właśnie dochodów własnych, co umożliwiło by większą niezależność i swobodę działania tych jednostek i rzeczywistą samorządność finansową, którą mogą one osiągnąć tylko posiadając odpowiedni zakres własnych środków finansowych, którymi mogłyby samodzielnie dysponować. Problem ten wydaje się być znaczącym problemem w przypadku krajów wyszehradzkich, które przeszły drogę odbudowy samorządu także w zakresie spraw finansowych oraz przeprowadzenia procesu decentralizacji nie tylko zadań publicznych, ale i decentralizacji finansów. W odniesieniu do tych państw zaobserwować można nadal niedostateczny zakres owej samodzielności finansowej, znaczącą pozycję w strukturze dochodów jednostek samorządowych, zwłaszcza wyższego stopnia zajmują bowiem ciągle środki płynące z budżetu państwa. W ostatnich latach w krajach tych zaobserwować można jednak tendencje reformistyczne w odniesieniu właśnie do zagadnienia lokalnych finansów. Przykładem może być Polska, która w 2003 roku przyjęła wspólną ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, także Czechy i Słowacja w 2004 roku uchwały ustawy porządkujące finanse na poziomie samorządów, zwiększające zakres ich samodzielności finansowej. Ciągłe jeszcze kraje te nie w pełni realizują podstawowe zasady w odniesieniu do finansów lokalnych, o których mówi Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Są to m.in. zasada subsydiarności, czyli prawa społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania ich uprawnień, zasada adekwatności, czyli dostosowania wysokości zasobów jednostek samorządu terytorialnego do ich uprawnień czy zasada autonomii

podatkowej w zakresie ustaw⁶⁰⁶. Decentralizacja finansów publicznych polega przede wszystkim na:

- zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przyznanych im zadań publicznych, czyli posiadania przez te jednostki realnych dochodów, pokrywających wydatki związane z realizacją owych zadań,
- zapewnieniu jednostkom samorządowym swobodnego prawa ustalania wysokości stawek podatków i opłat lokalnych,
- zapewnieniu odpowiedniego poziomu dochodów własnych, z jednoczesnym ograniczeniem udziału zewnętrznych środków finansowych w postaci dotacji z budżetu państwa⁶⁰⁷.

W ramach szeroko pojętych finansów lokalnych należy wskazać podstawowe elementy tego systemu, określić, jakie prawa w aspekcie finansowym przyznane zostały jednostkom samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich. Pod tym względem jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo do:

- 1) samodzielnego zarządzania własnym majątkiem- podejmowanie decyzji o wykorzystaniu owej własności bądź poprzez dzierżawę, sprzedaż, bądź poprzez dysponowanie nią w celu realizacji podstawowych zadań publicznych,
- 2) opracowania oraz przyjęcia własnego budżetu jako planu dochodów i wydatków,
- 3) samodzielnego dysponowania i zarządzania przyznanymi środkami własnymi oraz ich przeznaczenia na wybrany cel,
- 4) nakładania podatków lokalnych oraz określania ich wysokości w przypadku jednostek samorządu stopnia podstawowego,
- 5) prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz danej wspólnoty lokalnej, tworzenia samorządowych osób prawnych czy ustanawiania jednostek budżetowych odpowiedzialnych za dostarczanie usług publicznych mieszkańcom wspólnoty lokalnej czy regionalnej,

⁶⁰⁶ B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse...*, s. 34.

⁶⁰⁷ A. Ostrowska, *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Białystok 2006, s. 36.

- 6) prowadzenia działalności inwestycyjnej, planistycznej na własnym terytorium,
- 7) podejmowania decyzji w sprawie emitowania obligacji czy zaciągania kredytów i pożyczek na realizację zadań publicznych.
- 8) podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego czy kulturowego danej jednostki samorządowej z uwzględnieniem specyficznych warunków i potrzeb danej społeczności⁶⁰⁸.

3.3.1. Budżet jednostek samorządowych jako plan dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego

- a) źródła dochodów samorządu gminnego (dochody własne i zewnętrzne),

Polska

Podstawą gospodarki finansowej gminy jest budżet uchwalany na rok kalendarzowy przez radę gminy w oparciu o projekt przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójtowi przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań, mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 3) dokonywania wydatków budżetowych,
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
- 5) dysponowania rezerwami budżetu gminy,

⁶⁰⁸ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2006, s. 367-368.

6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą⁶⁰⁹.

Budżet gminy stanowi plan dochodów i wydatków na realizację zadań samorządu gminnego. Uchwala go rada gminy na dany rok budżetowy i zasadą jest, aby organ stanowiący gminy podjął stosowną uchwałę budżetową do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. W szczególnych przypadkach budżet gminy przyjmuje się nie później niż do 31 marca roku budżetowego (po tym terminie wyłączna kompetencja ustalenia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego należy do regionalnej izby obrachunkowej). Do czasu uchwalenia budżetu podstawą gospodarki finansowej gminy jest projekt budżetu przedstawiony przez wójta. Za realizację budżetu gminy odpowiada organ wykonawczy, który jest zobowiązany przedstawić radzie gminy sprawozdanie z wykonania budżetu. Sprawozdanie to rozpatruje rada gminy w terminie do 30 kwietnia roku następnego po danym roku budżetowym i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia przyszłości wójta z tego względu, iż uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania wójta (do jej podjęcia wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy)⁶¹⁰.

Od momentu ustanowienia samorządu terytorialnego na szczeblu gminy ustawodawca określił sposób finansowania zadań gminy w ustawie z 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania⁶¹¹. Obowiązywała ona do końca 1993 roku, gdyż zastąpiła ją ustawa uchwalona 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin⁶¹². Ustawa ta regulowała zasady ustalania i przekazywania gminom subwencji i dotacji z budżetu państwa, źródła dochodów własnych oraz warunki, na jakich gminy mogły zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje. Kolejną ustawą charakteryzującą system finansów

⁶⁰⁹ Art. 60 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

⁶¹⁰ B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse...*, s. 53.

⁶¹¹ Dz. U. Nr 89, poz. 518.

⁶¹² Dz. U. Nr 129, poz. 600.

lokalnych była ustawa z 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁶¹³, która określała już nie tylko dochody gminy, ale także wyższych jednostek samorządowych- powiatu i województwa, które zostały utworzone w oparciu o założenia reformy administracji publicznej w Polsce z 1998 roku⁶¹⁴.

Obecnie dochody gminy określa szczegółowo ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶¹⁵. Zalicza ona do dochodów podstawowej, najniższej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce:

- a) dochody własne (w tym także wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych),
- b) subwencję ogólną,
- c) dotacje celowe z budżetu państwa,
- d) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- e) środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi⁶¹⁶.

Źródłami dochodów własnych gminy są:

1) wpływy z podatków:

- f) od nieruchomości,
- g) rolnego,
- h) leśnego,
- i) od środków transportowych,
- j) dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- k) od spadków i darowizn,
- l) od czynności cywilnoprawnych,

2) wpływy z opłat:

- a) skarbowej,
- b) targowej,
- c) miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów,
- d) eksploatacyjnej,

⁶¹³ Dz. U. Nr 150, poz. 983.

⁶¹⁴ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006, s. 56.

⁶¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

⁶¹⁶ Art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- e) innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych;
 - 4) dochody z majątku gminy;
 - 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
 - 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
 - 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
 - 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
 - 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
 - 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
 - 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
 - 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, zaś wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%⁶¹⁷. Subwencja ogólna dla gmin składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Dochodami gminy mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

- 1) zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami;
- 2) zadania realizowane przez gminę na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- 3) usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- 4) finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- 5) realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Dla systemu finansów lokalnych oraz stopnia samodzielności i niezależności finansowej duże znaczenie ma przyznanie gminie możliwości nakładania podatków i opłat lokalnych oraz prawa do określania ich wysokości w granicach prawem uregulowanych, co stanowi wyłączną kompetencję organu stanowiącego gminy i jako instrument prowadzenia polityki finansowej taka możliwość została

⁶¹⁷ Art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

przewidziana tylko na szczeblu samorządu gminnego. Szczegółowe zasady nakładania i rodzaje podatków i opłat lokalnych reguluje ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁶¹⁸. Jak pokazują dane ministerstwa finansów dochody własne gmin za rok 2006 stanowiły 47,4% wszystkich dochodów tych jednostek, następnie 32,6% przypadało na subwencje, a 20,0% na dotacje z budżetu państwa. Z kolei w strukturze dochodów własnych największy udział przypada na udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (30,1%), na podatek od nieruchomości (29,7%) oraz na dochody z majątku gminy (8,3%)⁶¹⁹.

Węgry

Zagadnienie finansów gminnych jest w ustawodawstwie węgierskim omówione w następujących aktach prawnych:

- 1) ustawie o samorządzie terytorialnym w rozdziale IX zatytułowanym finansowanie samorządu terytorialnego⁶²⁰,
- 2) ustawie o finansach publicznych w rozdziale V⁶²¹,
- 3) ustawie o podatkach lokalnych⁶²².

Każda gmina ma prawo do opracowania i przyjęcia przez organ przedstawicielski własnego budżetu, w którym określa planowane dochody i wydatki na pokrycie realizacji zadań publicznych. Przygotowaniem projektu budżetu zajmuje się sekretarz gminy, zadaniem burmistrza jest jego przedłożenie organowi przedstawicielskiemu do akceptacji. W pierwszym kroku burmistrz przedstawia organowi przedstawicielskiemu projekt budżetu do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz do 15 lutego roku budżetowego podstawowe propozycje dotyczące budżetu. Po zatwierdzeniu budżetu zmiany w jego strukturze mogą być dokonywane na wniosek burmistrza, a co kwartał przygotowywane zostają raporty o sytuacji finansowej danej gminy, zaś ostateczne sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok budżetowy musi zostać przygotowane do 15 marca następnego roku. Burmistrz jest zobowiązany przedłożyć

⁶¹⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844.

⁶¹⁹ http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/sprawozdanie_2006.pdf

⁶²⁰ Act LXV of 1990 on Local Self-Governments.

⁶²¹ Act No. XXXVIII of 1992 on Public Finance.

⁶²² Act No. C of 1990 on Local Taxes.

organowi przedstawicielskiemu gminy raport końcowy i sprawozdanie z wykonania budżetu gminy do 30 kwietnia następnego roku⁶²³.

Do źródeł dochodów gminy i województwa ustawa o samorządzie terytorialnym zalicza:

- 1) dochody własne,
- 2) udział w podatkach państwowych,
- 3) dochody otrzymane od innych organizacji gospodarczych,
- 4) dotacje z budżetu państwa,
- 5) subsydia.

Wśród dochodów własnych gminy znajdują się:

- 1) podatki lokalne nakładane przez władze gminy,
- 2) zyski, procenty, dywidendy z własnej działalności, czynsze z dzierżawy własnego majątku,
- 3) fundusze celowe,
- 4) kary za naruszenie norm ochrony środowiska,
- 5) dochody ze sprzedaży licencji na polowanie⁶²⁴.

W oparciu o ustawę o podatkach lokalnych z 1991 roku podatki lokalne mogą być nakładane tylko w gminie. Organ przedstawicielski może samodzielnie decydować, wydając stosowną uchwałę, o nałożeniu podatku lokalnego wybierając jednocześnie jego rodzaj (prawo pozostawia gminom swobodę w wyborze rodzaju podatku lokalnego nie narzucając podatków obligatoryjnych). Prawo przewiduje następujące rodzaje podatków lokalnych:

- a) podatek własnościowy (może dotyczyć budynków lub ziemi),
- b) podatek komunalny (może dotyczyć nieruchomości osób fizycznych lub prawnych lub może przybierać formę podatku turystycznego),
- c) podatek od działalności gospodarczej.

Źródłem dochodów jednostek samorządowych mogą być ponadto pożyczki i kredyty, prawo wprowadza jednak pewne ograniczenie co do poziomu zadłużenia danej jednostki- wysokość pożyczek nie może przekroczyć 70% podstawowych dochodów własnych tej jednostki⁶²⁵.

⁶²³ Á. Szalai, F. Zay, M. Hôgye, I. Barati, Á. Berczik, *Local Government Budgeting: Hungary*, [w:] M. Hôgye, *Local Government Budgeting*, Budapest 2002, s. 370.

⁶²⁴ Art. 81-82 ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁶²⁵ Á. Szalai, F. Zay, M. Hôgye, I. Barati, Á. Berczik, *Local Government Budgeting: Hungary...*, s. 346.

Gmina posiada udział w podatkach państwowych: od środków transportowych oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych. W pierwszym przypadku udział gminy wynosi 50%, zaś udział gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych ulegał zmianie – przykładowo w 1996 roku wynosił 36%, w 1997 roku 38,5%, a od 1998 roku osiągał poziom 40%⁶²⁶. Gmina i województwo mogą otrzymywać subsydia na cele socjalne i infrastrukturalne, a ponadto rządowe dotacje na wyrównywanie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu, ale także dotacje celowe na z góry określony cel. W porównaniu jednak z zaawansowaniem zmian w odniesieniu do struktury samorządu terytorialnego na Węgrzech oraz zakresu decentralizacji w tym kraju, finanse samorządowe stanowią najsłabszy element całej koncepcji. Jednostki samorządowe ciągle w dużym stopniu są uzależnione od dotacji z budżetu państwa, których udział w dochodach jednostek samorządowych stanowi ponad 50%, a na dochody własne (łącznie z udziałem w podatkach państwowych) przypada 37-40%⁶²⁷ wszystkich dochodów budżetów gmin, a nawet mniej niż 20% budżetów województw. Ponadto czynnikiem, który wpływa na niestabilność sytuacji finansowej węgierskich samorządów, jest możliwość zmiany państwowych przydziałów w ciągu rocznego okresu budżetowego⁶²⁸.

Czechy

Gminy posiadają własny majątek oraz prowadzą własną gospodarkę finansową określoną w budżetach lokalnych jako planach dochodów i wydatków gmin, szczegółową procedurę budżetową reguluje

⁶²⁶ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, s. 42.

⁶²⁷ I. Temesi, *Transfer of Municipal Property in Hungary*, [w:] G. Péteri, *From usage to ownership. Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*, Budapest 2003, s. 32.

⁶²⁸ H. Wollmann, T. Lankina, *Local Government In Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 110-112.

ustawa o zasadach budżetowych budżetów lokalnych⁶²⁹. Zasady gospodarki finansowej gminy oraz kompetencje w zakresie uchwalania budżetu gminy, kontroli jego wykonania oraz absolutorium budżetowego określa ustawa o gminach. Strukturę dochodów gminy reguluje z kolei ustawa z 29 czerwca 2000 roku o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze⁶³⁰. Uchwalanie budżetu gminy należy do kompetencji przedstawicielstwa gminnego, w przypadku nieuchwalenia budżetu do 1 stycznia roku budżetowego gospodarkę finansową gminy stanowi prowizorium budżetowe. Za przygotowanie projektu budżetu na dany rok budżetowy (zgodny z rokiem kalendarzowym) odpowiada zazwyczaj rada gminy, która współpracuje w tym zakresie z komitetem finansowym, niektóre jednak przedstawicielstwa gminne powołują specjalne organy, którym powierza się zadanie opracowania projektu budżetu⁶³¹. Po zakończeniu roku budżetowego sporządzane jest absolutorium z wykonania budżetu, będące swoistą oceną gospodarowania środkami finansowymi gminy. Powinno ono zostać rozpatrzone na posiedzeniu przedstawicielstwa gminnego najpóźniej do 30 czerwca następnego roku. W tym terminie zostaje także przedstawiony wynik kontroli gospodarki finansowej gminy dokonanej przez audytora prywatnego, którego może wybrać gmina lub przez urząd krajowy w ramach jego zadań zleconych. Odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej gminy w oparciu o przyjęty budżet ponosi rada gminy, zaś za zabezpieczenie corocznego audytu jest odpowiedzialny burmistrz gminy.

Do dochodów gminy zalicza się:

1) dochody własne

a) dochody z podatków:

- udział w podatku dochodowym,

⁶²⁹ Zákon č. 250/2000 Sb. ze dne 7. července 2000. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Ustawa nr 250/2000 o zasadach budżetowych budżetów lokalnych, Act No. 250/2000 Coll. On the Budgetary Rules of Territorial Budgets.

⁶³⁰ Zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), Act No. 243/2000 on the Budgetary Allocation of Some Tax Incomes to the Territorial Self-governing Units and to Some State Funds (on Budgetary Allocation of Taxes).

⁶³¹ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 167.

- wyłączne dochody podatkowe- wpływy z podatków lokalnych,

- b) dochody z działalności gospodarczej osób prawnych utworzonych przez gminę,
- c) dochody nie pochodzące z podatków (np. za dzierżawę majątku, darowizny, kary nakładane przez gminę),
- d) dochody kapitałowe (sprzedaż majątku, obligacje komunalne, pożyczki),

2) inne dochody,

- a) subsydia,
- b) kapitałowe,
- c) nie kapitałowe⁶³².

Gmina posiada prawo nakładania podatków lokalnych jako wyłącznych dochodów z podatków. Do grupy tych podatków zalicza się:

- a) podatek od nieruchomości, który płacą właściciele ziemi lub budynków usytuowanych na obszarze gminy⁶³³ (gmina otrzymuje 100% tego podatku),
- b) podatek dochodowy od osób prawnych (w przypadku, gdy gmina jest podatnikiem).

Według zapisów ustawy z 13 grudnia 1990 roku o opłatach gminnych⁶³⁴ gminie przysługuje prawo określania rodzaju i wysokości opłat lokalnych, które będą obowiązywać na obszarze gminy- stosowną uchwałę w tej sprawie podejmuje przedstawicielstwo gminne. Opłaty miejscowe są źródłem dochodów wyłącznie gminy, prawo nie przewiduje takiej możliwości na szczeblu samorządowego kraju. Wspomniana wyżej ustawa określa rodzaje opłat, które mogą zostać nałożone w gminie:

- a) od posiadania psów,
- b) opłata uzdrowskowa lub turystyczna,
- c) za użytkowanie miejsc publicznych,
- d) za wjazd i parkowanie w wybranych miejscach na obszarze gminy,

⁶³² *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 34.

⁶³³ Zákon č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitosti, Act No. 338/1992 Coll., on property tax.

⁶³⁴ Zákon č. 565/1990 Sb. České národní rady ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích, Act No. 565/1990 Coll. on local fees.

- e) za wstęp,
- f) za możliwość zakwaterowania,
- g) od uruchomienia automatów do gier,
- h) od składowania, transportu, segregacji i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- i) za przyłączenie do sieci kanalizacji i zaopatrzenia w wodę⁶³⁵.

Gminie przysługuje udział w dochodach państwowych z podatków, który ustawa o podziale środków z podatków ustaliła na poziomie 20,59%. Taki udział każda gmina posiada w następujących podatkach:

- 1) VAT (Value-added tax),
- 2) podatku dochodowego od osób prawnych,
- 3) podatku dochodowego od osób fizycznych⁶³⁶.

Źródłami dochodów zewnętrznych gminy są dotacje płynące z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, zadań z zakresu pomocy socjalnej i edukacji, nie stanowią one jednak znaczącego udziału w dochodach gmin.

W przypadku gmin do roku 2004 w strukturze ich dochodów w ujęciu procentowym około 60% stanowiły ich dochody własne - z czego około 46% przypadało na wpływy pochodzące z podatków, a 14% na wpływy kapitałowe (sprzedaż majątku) i inne. Od 2005 roku udział ten wzrósł do poziomu około 69% (z tego 53% przypada na dochody podatkowe). Pozostałe 31% przypada na różnego rodzaju transfery zewnętrzne głównie dotacje z budżetu państwa⁶³⁷. Jak pokazują powyższe dane proces decentralizacji finansów publicznych w Republice Czeskiej w ostatnich latach oznaczał zwiększenie finansowej samodzielności gmin poprzez finansowanie ich działalności głównie z własnych dochodów i zmniejszenie poziomu uzależnienia finansowego od państwa.

Słowacja

⁶³⁵ Art. 1 ustawy o opłatach gminnych.

⁶³⁶ Art. 4 ustawy o podziale podatków.

⁶³⁷ J. Peková, *Finanční aspekty reformy územní samosprávy v ČR*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 312-313.

Każda gmina na Słowacji ma prawo do własnego budżetu jako planu dochodów i wydatków na dany rok budżetowy (pokrywający się z rokiem kalendarzowym) oraz podstawowego narzędzia prowadzenia gminnej gospodarki finansowej. Jedną z podstawowych zasad jest publiczny dostęp do informacji związanych z finansami gminy oraz możliwość dla obywateli zapoznania się z założeniami budżetu i zgłaszania swoich uwag⁶³⁸. Budżet gminy uchwała przedstawicielstwo gminne do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, by w oparciu o jego założenia finansować realizację zadań i kompetencji gminy. Po zakończeniu roku budżetowego zostaje przygotowany rachunek końcowy, który podlega zatwierdzeniu przez przedstawicielstwo gminne w terminie sześciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego (przed zatwierdzeniem projekt rachunku końcowego poddawany jest publicznej dyskusji tak, aby mieszkańcy gminy mogli się do niego ustosunkować)⁶³⁹. Szczegółowe regulacje prawne dotyczące finansów lokalnych, w tym m.in. zasady uchwalania budżetów, zasady gospodarki finansowej, stosunki finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetami gmin zawarte są w ustawie z 23 września 2004 roku o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych innych przepisów⁶⁴⁰.

Dochodami budżetu gminy są:

- a) podatki i opłaty lokalne,
- b) dochody z majątku, sprzedaży lub dzierżawy własności gminnej, z działalności gminy i jej jednostek budżetowych,
- c) spadki i darowizny przekazane na korzyść gminy,
- d) sankcje za naruszenie dyscypliny finansowej,
- e) udziały w podatkach państwowych,
- f) dotacje z budżetu państwa i funduszy państwowych na pokrycie kosztów realizacji zadań z zakresu administracji państwowej,

⁶³⁸ J. Buček, *The Role of Local Government In Local Economic Development*, [w:] S. Čapková, *Local Government and Economic Development*, Budapest 2005, s. 112.

⁶³⁹ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 323.

⁶⁴⁰ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 583/2004 Coll. Of laws related to budgetary rules for self-governing territorial units and amendments to certain laws.

- g) dotacje celowe z budżetu samorządowego kraju lub innej gminy związane z wykonywaniem zadań w oparciu o wzajemne porozumienia,
- h) środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej i innych zagranicznych partnerów,
- i) inne dochody określone w odrębnych przepisach⁶⁴¹.

Wśród dochodów własnych gminy znajdują się wpływy z podatków i opłat lokalnych, dochody z tytułu własności gminy oraz działalności gospodarczej czy darowizny przekazane na rzecz gminy. Rodzaje podatków i opłat lokalnych oraz zasady ich nakładania reguluje ustawa z 23 września 2004 roku o podatkach i opłatach za odpady komunalne i drobne odpady budowlane⁶⁴². Ustawa ta zawiera założenie, że podatki lokalne mogą być nakładane głównie przez gminę (tylko w jednym przypadku również przez wyższą jednostkę samorządu terytorialnego - dotyczy to podatku od pojazdów silnikowych) i mają one charakter fakultatywny w tym znaczeniu, że gmina decyduje o nałożeniu i pobieraniu wszystkich lub tylko niektórych podatków na swoim terenie. Gmina decyduje także o stawkach podatkowych (tylko w odniesieniu do niektórych podatków ustawa określa podstawową stawkę z możliwością jej podwyższenia lub obniżenia przez gminę). Według jej zapisów do podatków gminnych zalicza się:

- a) podatek od nieruchomości (zawiera podatek gruntowy, od budynku oraz od pomieszczeń mieszkalnych i niemieszkalnych w budynku mieszkaniowym),
- b) podatek od posiadania psów,
- c) podatek za korzystanie z miejsc publicznych,
- d) podatek mieszkaniowy (za zakwaterowanie),
- e) podatek od automatów (sprzedających różne produkty),
- f) podatek od automatów do gier losowych,

⁶⁴¹ Art. 5, ust. 1 ustawy nr 583/2004 o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych przepisów.

⁶⁴² Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, .Act. No. 582/2004 Coll related to local taxes and local fees for municipal wastes and light construction wastes .

- g) podatek za wjazd i parkowanie pojazdu w historycznych, zabytkowych częściach miasta,
- h) podatek od instalacji jądrowych⁶⁴³.

Gmina i samorządowy kraj nie mogą nakładać i pobierać innych niż wyżej wymienione podatki czy opłaty lokalne. Gmina pobiera lokalne opłaty za komunalne śmieci i drobne odpady budowlane. Prawo nie określa maksymalnej wysokości podatku- decyzja należy do gminy (wyjątek stanowi maksymalna wysokość podatku od śmieci- 0,40 Sk/kg), ponadto przedstawicielstwo gminne ma swobodę wyboru rodzaju podatków, które będą nakładane na mieszkańców tej gminy⁶⁴⁴. Udział gminy w podatku od osób fizycznych został określony ustawą z 23 września 2004 roku o budżetowym przeznaczeniu środków z podatku dochodowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz rozszerzeniu zastosowania niektórych innych ustaw na poziomie 70,3%⁶⁴⁵. Gmina samodzielnie decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych oraz o wykorzystaniu wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych. Dotacje z budżetu państwa, z państwowych funduszy celowych, środki z budżetu Unii Europejskiej oraz od innych podmiotów zagranicznych mogą natomiast zostać wykorzystane przez gminę tylko na cel, na który zostały przyznane⁶⁴⁶.

Zasadnicze znaczenie dla finansów lokalnych na Słowacji miał rok 2004, kiedy to udało się przyjąć szereg aktów prawnych regulujących to zagadnienie. Do najważniejszych w tym względzie należą:

- a) ustawa nr 582/2004 Z.z. o podatkach lokalnych i opłatach za odpady komunalne oraz drobne odpady budowlane⁶⁴⁷,
- b) ustawa nr 583/2004 Z.z. o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych innych przepisów⁶⁴⁸,

⁶⁴³ Art. 2, ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach za śmieci komunalne i drobne odpady budowlane.

⁶⁴⁴ *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak republic, Bratislava 2004, s. 25.

⁶⁴⁵ Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Art. 2, Act No. 564/2004 Coll. Related to budget earmarking of revenue from tax on local self-government incomes and on amendment to certain laws.

⁶⁴⁶ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 328.

⁶⁴⁷ Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

- c) ustawa nr 564/2004 Z.z. o budżetowym przeznaczeniu środków z podatku dochodowego na rzecz samorządów terytorialnych i o zmianie oraz rozszerzeniu zastosowania niektórych ustaw⁶⁴⁹,
- d) ustawa nr 523/2004 Z.z. o zasadach budżetowania administracji publicznej i o zmianie oraz rozszerzeniu niektórych ustaw⁶⁵⁰,
- e) uchwała rządu nr 668/2004 Z.z. o podziale środków z podatku dochodowego pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego⁶⁵¹.

W oparciu o wspomniane wyżej ustawy od roku 2005 rozpoczęła się na Słowacji rzeczywista decentralizacja finansowa⁶⁵². Za podstawę tego procesu należy uznać reformę podatkową, polegającą na ustanowieniu własnych dochodów podatkowych gmin i wyższych jednostek samorządu terytorialnego, a przez to wzmocnienie samodzielności i niezależności finansowej organów samorządowych, zwiększenie ich odpowiedzialności za podejmowane decyzji o wykorzystaniu środków finansowych w ramach samorządów. Od tego momentu zadania własne jednostek samorządu terytorialnego są w większym stopniu finansowane z dochodów własnych pochodzących z wpływów podatkowych, przy czym zadania z zakresu administracji państwowej są nadal finansowane poprzez dotacje z budżetu państwa. Dokonane zmiany przyczyniają się ponadto do stabilizacji systemu finansów lokalnych, stwarzają bardziej przejrzyste zasady finansowania zadań publicznych i podziału środków publicznych⁶⁵³. Dzięki wspomnianym zmianom sytuacja finansowa jednostek samorządowych na Słowacji uległa znacznej poprawie analizując takie wskaźniki, jak udział dochodów własnych w całej strukturze dochodów jednostek samorządowych (udział ten wzrósł) czy procentowy udział budżetów

⁶⁴⁸ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁴⁹ Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁵⁰ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

⁶⁵¹ Nariadenie vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu z príjmov územnej samosprávy.

⁶⁵² The Process of Fiscal Decentralization,

http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Hvlova/FD/TheProcessOfFiscalDecentralization.pdf

⁶⁵³ *et al.*

⁶⁵³ v. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 332-335.

samorządowych w budżecie państwa (udział ten również uległ zwiększeniu)⁶⁵⁴.

b) źródła dochodów jednostek wyższego szczebla

Polska

Powiat i województwo samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie własnego budżetu. Budżet tych jednostek jako plan dochodów i wydatków jest uchwalany przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej na rok kalendarzowy przed jego rozpoczęciem. W przypadku nieuchwalenia budżetu do końca roku, do czasu jego uchwalenia, nie później jednak niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej danej jednostki jest projekt budżetu przedłożony organowi stanowiącemu przez zarząd⁶⁵⁵.

Organ wykonawczy powiatu i województwa odpowiada za prawidłowe wykonanie budżetu danej jednostki i przysługuje mu wyłączne prawo do:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący,
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący,
- 3) dokonywania wydatków budżetowych,
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie,
- 5) dysponowania rezerwą budżetową,
- 6) blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą⁶⁵⁶.

Początkowo źródła dochodów powiatu i województwa określała w założeniu tymczasowa ustawa z 26 listopada 1998 roku o dochodach

⁶⁵⁴ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2006, s. 374-375.

⁶⁵⁵ Art. 54 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 65 ustawy o samorządzie województwa.

⁶⁵⁶ Art. 60 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 70 ustawy o samorządzie województwa.

jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁶⁵⁷, która była wielokrotnie zmieniana, a okres jej obowiązywania przedłużany na kolejne lata. Ostatecznie 13 listopada 2003 roku uchwalona została ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która określa źródła dochodów wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów⁶⁵⁸. Ustawa ta w porównaniu z poprzednio obowiązującą zwiększyła procentowe udziały powiatów i województw w podatkach dochodowych, wprowadziła obowiązkowe wpłaty wyrównawcze dla tych samorządów, ustanowiła także nowe rodzaje subwencji ogólnej, zniósła zaś niektóre rodzaje dotacji celowych⁶⁵⁹.

Dochodami powiatu i województwa są:

- 1) dochody własne,
- 2) subwencja ogólna,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa,
- 4) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi,
- 6) inne środki określone w odrębnych przepisach⁶⁶⁰.

Źródłami dochodów własnych powiatu są:

- 1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
- 2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych,
- 3) dochody z majątku powiatu.
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu,
- 5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach.
- 6) 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- 7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,

⁶⁵⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983.

⁶⁵⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

⁶⁵⁹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006, s. 56.

⁶⁶⁰ Art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- 8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,
- 9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- 10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- 11) inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 10,25 %, zaś wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,40 %⁶⁶¹. Subwencja ogólna dla powiatu składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej.

Źródłami dochodów własnych województwa są:

- 1) dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wojewódzkich jednostek budżetowych,
- 2) dochody z majątku województwa,
- 3) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
- 4) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- 9) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- 10) inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%, zaś wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 15,90%⁶⁶². Subwencja ogólna dla województwa składa się z trzech części: wyrównawczej, regionalnej i oświatowej.

Dochodami powiatu i województwa mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

⁶⁶¹ Art. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁶² Art. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- 1) zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- 2) zadania straży i inspekcji powiatowych określonych w ustawie o samorządzie powiatowym,
- 3) usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- 4) finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych,
- 5) realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych⁶⁶³.

Jak pokazują dane ministerstwa finansów za 2006 rok wśród struktury dochodów powiatów dominującą pozycję zajmują subwencje, które stanowią 46,1% wszystkich dochodów, w zestawieniu tym na dochody własne przypada 30,8%, a na dotacje z budżetu państwa 23,1%. Wśród dochodów własnych powiatów największy udział przypada na podatek dochodowy od osób fizycznych- 46,0%, w następnej kolejności dochody z majątku- 6,1% oraz podatek dochodowy od osób prawnych- 2,4%, zaś pozostałe dochody stanowią 45,5%. Odrębne zestawienia dotyczą struktury dochodów miast na prawach powiatów, które stanowią specyficzną kategorię gmin- wykonują bowiem zadania zarówno gmin, jak i powiatów. W strukturze ich dochodów 67,7% stanowią ich dochody własne, 21,3% subwencje, a 11,0% dotacje z budżetu państwa. Dochody własne tych jednostek pochodziły w większości z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (łącznie część gminna i powiatowa)- 25,4%, podatku od nieruchomości- 11,9% oraz podatku od osób prawnych (także łącznie część gminna i powiatowa)- 3,4%⁶⁶⁴.

Z kolei analizując strukturę dochodów województw za ten sam okres przedstawia się ona następująco: dochody własne stanowią 63,8% wszystkich dochodów tej jednostki, subwencje 21,9%, a dotacje z budżetu państwa 14,2%. W przypadku dochodów własnych województw największy udział przypada na wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych- 65,9%, następnie pozostałe dochody- 21,9% oraz wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych- 11,4%⁶⁶⁵. Na szczeblu województw w 2006 roku pomoc finansowa płynąca z budżetu Unii Europejskiej w formie funduszy strukturalnych stanowiła 13,8% wszystkich ich dochodów i udział ten wzrasta stając się istotnym impulsem rozwojowym dla polskich regionów, które stają się głównym beneficjentem owej pomocy. Dla porównania udział tej formy wsparcia finansowego w dochodach gmin stanowi 3,5%, miast na prawach powiatu 3,3%, a w dochodach powiatów 4,9%⁶⁶⁶.

⁶⁶³ Art. 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁶⁴ http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/sprawozdanie_2006.pdf

⁶⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶⁶ Ibidem.

Analizując system finansów lokalnych w Polsce należy wyodrębnić pierwszy okres do momentu uchwalenia wspólnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., w którym obowiązujący system finansów początkowo tylko gminnych, potem także powiatowych i wojewódzkich nie spełniał licznych wymogów zwłaszcza w zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządowych oraz braku stabilności rozwiązań prawnych (tymczasowość zapisów poprzednich ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000). Od 1 stycznia 2004 roku można mówić o nowym zreformowanym systemie finansów lokalnych w Polsce, choć w założeniach proces ten będzie miał charakter etapowy, ewolucyjny, by w rezultacie osiągnąć właściwy cel, jakim jest funkcjonowanie przejrzystego systemu finansów lokalnych, przyznającego jednostkom samorządowym rzeczywistą samodzielność finansową⁶⁶⁷. Jak do tej pory wskaźnik udziału dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest stosunkowo niski, poziom decentralizacji finansów publicznych jest więc jeszcze niewystarczający w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej, ale wspomniane zmiany w prawie doprowadziły do odwrócenia niekorzystnych tendencji w finansach polskich samorządów m.in. wzrósł wskaźnik relacji wydatków budżetów jednostek samorządowych do budżetu państwa (do 46,2%), wskaźnik udziału dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych, a poziom wydatków majątkowych zwiększył się do 16,6% całości wydatków jednostek samorządu terytorialnego⁶⁶⁸.

Węgry

Zagadnienie finansów wojewódzkich na Węgrzech jest w omówione w następujących aktach prawnych:

- 1) ustawie o samorządzie terytorialnym w rozdziale IX zatytułowanym finansowanie samorządu terytorialnego⁶⁶⁹,
- 2) ustawie o finansach publicznych w rozdziale V⁶⁷⁰,
- 3) ustawie o podatkach lokalnych⁶⁷¹.

Każde województwo, podobnie jak gmina dysponuje prawem do opracowania i przyjęcia przez ogólne zgromadzenie województwa

⁶⁶⁷ B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse...*, s. 67-68.

⁶⁶⁸ Ibidem, s. 69.

⁶⁶⁹ Act LXV of 1990 on Local Self-Governments.

⁶⁷⁰ Act No. XXXVIII of 1992 on Public Finance.

⁶⁷¹ Act No. C of 1990 on Local Taxes.

własnego budżetu, w którym określa ono planowane dochody i wydatki na pokrycie realizacji zadań publicznych. Przygotowaniem projektu budżetu zajmuje się sekretarz województwa, zadaniem przewodniczącego ogólnego zgromadzenia jest jego przedłożenie organowi stanowiącemu województwa do akceptacji. W pierwszym kroku przewodniczący przedstawia na forum zgromadzenia ogólnego projekt budżetu do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz do 15 lutego roku budżetowego podstawowe propozycje dotyczące budżetu. Po zatwierdzeniu budżetu zmiany w jego strukturze mogą być dokonywane na wniosek przewodniczącego, a co kwartał przygotowywane zostają raporty o sytuacji finansowej danego województwa, zaś ostateczne sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok budżetowy musi zostać przygotowane do 15 marca następnego roku. Przewodniczący jest zobowiązany przedłożyć ogólnemu zgromadzeniu województwa raport końcowy i sprawozdanie z wykonania budżetu gminy do 30 kwietnia następnego roku⁶⁷².

Samorząd województwa finansuje realizację zadań publicznych z własnych dochodów, przydzielonych podatków państwowych, dochodów otrzymanych od innych organizacji (np. Unii Europejskiej), dotacji i subsydiów z budżetu państwa, ma także możliwość zaciągania kredytów i pożyczek. Województwo w przeciwieństwie jednak do gminy nie posiada prawa do nakładania podatków lokalnych.

Do źródeł dochodów własnych województwa należą:

- 1) dochody z majątku, który województwa otrzymały na własność- ze sprzedaży jego składników, dzierżawy lub wynajmu,
- 2) zyski, procenty, dywidendy z własnej działalności,
- 3) fundusze celowe,
- 4) kary za naruszenie norm ochrony środowiska,
- 5) dochody ze sprzedaży licencji na polowanie na terytorium województwa⁶⁷³.

⁶⁷² Á. Szalai, F. Zay, M. Hôgye, I. Barati, Á. Berczik, *Local Government Budgeting: Hungary*, [w:] M. Hôgye, *Local Government Budgeting*, Budapest 2002, s. 370.

⁶⁷³ *Structure and operation of local and regional democracy, Hungary*, Strasbourg 2004, s. 40.

Jak pokazują dane finansowe województwa samorządowe na Węgrzech są w dużym stopniu uzależnione od transferów z budżetu państwa, a ich własne dochody stanowią niewielki udział procentowy w ogólnej strukturze dochodów tych jednostek. W latach dziewięćdziesiątych widoczny był wzrost znaczenia dochodów własnych w całościowej strukturze dochodów, a spadek źródeł zewnętrznych i choć tendencja ta się utrzymywała, poziom finansowej autonomii jest na Węgrzech stosunkowo niski.

Czechy

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego kraju w Czechach jest budżet uchwalany przez przedstawicielstwo krajowe na rok kalendarzowy. Podobnie jak w przypadku gminy szczegółową procedurę budżetową w odniesieniu do budżetu samorządowego kraju reguluje ustawa o zasadach budżetowych budżetów lokalnych⁶⁷⁴. Zasady gospodarki finansowej kraju oraz kompetencje w zakresie uchwalania jego budżetu, kontroli jego wykonania oraz absolutorium budżetowego określa ustawa o krajach. Strukturę dochodów samorządowego kraju reguluje z kolei ustawa z 29 czerwca 2000 roku o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze⁶⁷⁵. Uchwalanie budżetu kraju należy do kompetencji przedstawicielstwa krajowego, w przypadku nieuchwalenia budżetu do 1 stycznia roku budżetowego gospodarkę finansową kraju stanowi prowizorium budżetowe. Za przygotowanie projektu budżetu na dany rok budżetowy (zgodny z rokiem kalendarzowym) odpowiada zazwyczaj rada kraju, która współpracuje w tym zakresie z komitetem finansowym, niektóre jednak przedstawicielstwa krajowe powołują specjalne organy, którym powierza się zadanie opracowania projektu

⁶⁷⁴ Ustawa nr 250/2000 o zasadach budżetowych budżetów lokalnych, Act No. 250/2000 Coll. on the Budgetary Rules of Territorial Budgets.

⁶⁷⁵ Zákon č. 243/2000 ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), Act No. 243/2000 on the Budgetary Allocation of Some Tax Incomes to the Territorial Self-governing Units and to Some State Funds (on Budgetary Allocation of Taxes).

budżetu⁶⁷⁶, ustawa o krajach nie precyzuje bowiem tego zagadnienia. Po zakończeniu roku budżetowego sporządzane jest absolutorium z wykonania budżetu, będące swoistą oceną gospodarowania środkami finansowymi samorządowego kraju. Podobnie jak na szczeblu gminy powinno ono zostać rozpatrzone na posiedzeniu przedstawicielstwa krajowego najpóźniej do 30 czerwca następnego roku. W tym terminie zostaje także przedstawiony wynik kontroli gospodarki finansowej kraju dokonanej przez ministerstwo finansów. Odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej samorządowego kraju w oparciu o przyjęty budżet ponosi rada kraju, zaś za zabezpieczenie corocznego audytu jest odpowiedzialny hetman⁶⁷⁷.

Dochodami samorządowego kraju w Czechach są dochody własne jako udział w podatkach państwowych, dochody z majątku i praw majątkowych przyznanych krajom, dochody z prowadzenia działalności gospodarczej osób prawnych założonych przez samorządowy kraj, przyjęte darowizny oraz dochody zewnętrzne w postaci dotacji z budżetu państwa, a także pożyczki, kredyty lub spadki. Samorządowy kraj do roku 2004 posiadał 3,1 procentowy udział w następujących podatkach:

- 1) VAT,
- 2) podatku dochodowym od osób fizycznych,
- 3) podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁷⁸.

Od roku 2005 udział procentowy samorządowego kraju we wspomnianych wyżej podatkach wzrósł do poziomu 8,9%.

Subsydia z budżetu państwa w przypadku samorządowego kraju końca roku 2004 stanowiły około 84% wszystkich dochodów tej jednostki, co powodowało jej ogromne uzależnienie finansowe od państwa i ograniczało samodzielność (tylko 16% wpływów tej jednostki przypadało na dochody własne, z czego 12,5% z dochodów podatkowych)⁶⁷⁹. Zmiany w prawie, które weszły w życie w 2005 roku miały na celu poprawę finansowej sytuacji krajów poprzez zwiększenie

⁶⁷⁶ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 167.

⁶⁷⁷ Ibidem, s. 171.

⁶⁷⁸ *Structure and operation...*, s. 35-36.

⁶⁷⁹ *Public Administration in the Czech Republic...*, s. 34.

udziału w dochodach tej jednostki samorządowej wpływów z dochodów własnych. Obecnie kształtuje się on na poziomie 37,3% (34,6% stanowią dochody podatkowe). Nadal jednak w finansowaniu samorządowych krajów dominują dotacje z budżetu państwa (62,7%)⁶⁸⁰.

Słowacja

Podobnie, jak w przypadku gminy każdy samorządowy kraj na Słowacji posiada prawo do uchwalenia własnego budżetu jako planu dochodów i wydatków na dany rok budżetowy (pokrywający się z rokiem kalendarzowym) oraz podstawowego narzędzia prowadzenia krajowej gospodarki finansowej. Zatwierdza go przedstawicielstwo krajowe do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, by w oparciu o jego założenia finansować realizację zadań i kompetencji samorządowego kraju. Po zakończeniu roku budżetowego zostaje przygotowany rachunek końcowy, który podlega zatwierdzeniu przez przedstawicielstwo krajowe w terminie sześciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego⁶⁸¹. W odniesieniu do finansów samorządowego kraju, w tym m.in. do zasad uchwalania budżetu, zasad gospodarki finansowej, stosunków finansowych pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządowych krajów mają zastosowanie przepisy zawarte są w ustawie z 23 września 2004 roku o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych innych przepisów⁶⁸².

Dochodami samorządowego kraju są:

- 1) dochody z podatków (za pojazdy silnikowe⁶⁸³),
- 2) dochody z majątku, sprzedaży lub dzierżawy własności samorządowego kraju, z działalności wyższej jednostki i jej organizacji budżetowych,

⁶⁸⁰ Dane z 2006 r. za J. Peková, *Finanční aspekty reformy územní samosprávy v ČR*, W: *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 316-317.

⁶⁸¹ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 323.

⁶⁸² Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 583/2004 Coll. of laws related to budgetary rules for self-governing territorial units and amendments to certain laws.

⁶⁸³ Art. 2, ust.3 ustawy o podatkach i opłatach za śmieci komunalne i drobne odpady budowlane.

- 3) sankcje i kary za naruszenia dyscypliny finansowej,
- 4) spadki i darowizny,
- 5) udziały w podatkach państwowych,
- 6) dotacje z budżetu państwa i funduszy państwowych na pokrycie kosztów realizacji zadań z zakresu administracji państwowej,
- 7) dotacje z budżetu gminy lub innego samorządowego kraju przekazane na realizację zadań wynikających z zawartych porozumień,
- 8) środki z budżetu Unii Europejskiej i innych zagranicznych podmiotów,
- 9) inne dochody określone w odrębnych przepisach⁶⁸⁴.

Samorządowy kraj posiada udział w podatku państwowym od osób fizycznych na poziomie 23,5%⁶⁸⁵. Za dochody własne samorządowego kraju uznaje się wpływy z podatku od pojazdów silnikowych, dochody z własności i działalności gospodarczej czy darowizny przekazane na rzecz samorządowego kraju. O przeznaczeniu dochodów własnych oraz wpływów z udziału w podatkach państwowych decyduje samodzielnie wyższa jednostka samorządu terytorialnego, zaś dotacje z budżetu państwa, innych podmiotów krajowych i zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej mogą zostać wykorzystane tylko na z góry określony cel⁶⁸⁶.

Podsumowanie

1. Za podstawowe źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich uznaje się:
 - podatki i opłaty lokalne,
 - dochody z własności komunalnej,
 - subwencje i dotacje,

⁶⁸⁴ Art. 6, ust.1 ustawy nr 583/2004 z 23 września 2004 r. o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie niektórych przepisów, Act No. 583/2004 Coll. Of laws related to budgetary rules for self-governing territorial units and amendments to certain laws, Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁸⁵ Art. 3 ustawy o budżetowym przeznaczeniu dochodów z podatków jednostek samorządowych i o zmianie niektórych przepisów.

⁶⁸⁶ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 329.

- pożyczki, kredyty i emisje papierów wartościowych.
2. Podatki czy opłaty lokalne we wszystkich krajach wyszehradzkich mogą być nakładane tylko w gminie (z małym wyjątkiem w przypadku Słowacji, gdzie wyższa jednostka samorządu terytorialnego otrzymała prawo poboru jednego rodzaju podatku-od pojazdów silnikowych).
 3. Porównując sytuację finansową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w omawianych krajach dostrzec można zależność, iż gminy, które wykonują znacznie więcej zadań publicznych i to zwłaszcza w zakresie administracji świadczącej, otrzymały stosunkowo więcej instrumentów i środków finansowych na ich realizację niż wyższe jednostki samorządowe, które w większym stopniu są uzależnione od pomocy finansowej ze strony państwa.
 4. Najbardziej zaawansowany proces decentralizacji finansów lokalnych ma miejsce na Słowacji od roku 2005 oraz w Republice Czeskiej także od roku 2005, kiedy weszły w życie zmiany, umożliwiające zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie poziomu ich dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów tych jednostek.
 5. Kwestia decentralizacji finansów publicznych oraz co za tym idzie ocena stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządowych jest zagadnieniem złożonym. Poziom decentralizacji finansów publicznych danego kraju określa się stosując wskaźnik udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem oraz w relacji do produktu krajowego brutto-
najwyższy wskaźnik spośród krajów wyszehradzkich występuje w Polsce (za 2004 r. wskaźnik relacji wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa wyniósł 46,2%⁶⁸⁷), według danych z 2003 r. na Węgrzech wskaźnik ten wynosił 25%, a na Słowacji tylko 8% (od tego czasu jednak po

⁶⁸⁷ B. Dolnicki, E. Ruskowski, *Władza i finanse...*, s. 69.

reformach finansów samorządowych na Słowacji i w Czechach zaznaczyła się w tych krajach tendencja wzrostowa w odniesieniu do udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych).

c) struktura wydatków jednostek samorządowych

Polska

W strukturze wydatków gmin dominującą pozycję zajmują wydatki bieżące- 79,6%, na wydatki majątkowe przypada 20,4 %. Wśród wydatków bieżących 36,1% stanowią wydatki na oświatę i wychowanie, 19,6% przeznacza się na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, a 10,0% na administrację. Także na szczeblu powiatów wydatki bieżące dominują w strukturze wydatków tej jednostki stanowiąc 85,4% wszystkich wydatków (na wydatki majątkowe przypada odpowiednio 14,6%). Podobnie jak w przypadku gmin najwięcej pochłaniają wydatki na oświatę i wychowanie- 32,9%, pomoc społeczną – 15,5%, a w następnej kolejności transport i łączność- 13,9%. W strukturze wydatków bieżących miast na prawach powiatu (stanowią one 80,1%) dominującą pozycję zajmują również oświata i wychowanie- 29,4%, na drugim miejscu znalazły się wydatki na transport i łączność- 19,6%, a na trzecim miejscu wydatki na pomoc społeczną- 13,0%. W przypadku województw największy udział w wydatkach bieżących tej jednostki, które stanowiły 63,7%, przypada na transport i łączność- 38,5%, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego- 10,4% oraz ochrona zdrowia- 10,3%⁶⁸⁸. Województwa są tymi jednostkami samorządu terytorialnego, które przeznaczają największą część swoich dochodów na wydatki inwestycyjne (stanowią one 35,% wszystkich wydatków), co najlepiej pokazuje, że ich głównym zadaniem ma być dbanie o rozwój danego regionu. Analiza wydatków w przekroju działowym ujawnia specyfikę podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego- gminy i powiaty odpowiedzialne za

⁶⁸⁸ http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/sprawozdanie_2006.pdf

dostarczanie usług publicznych przeznaczają większą część swoich dochodów na realizację zadań z zakresu polityki społecznej- edukacji, pomocy społecznej, gospodarki mieszkaniowej, ochrony zdrowia itp.

Węgry

Jednym ze wskaźników poziomu decentralizacji finansowej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest procentowy udział wydatków tych jednostek do wydatków państwa ogółem. Na Węgrzech wskaźnik ten oscyluje w granicy 25%, co obrazuje słabość finansów lokalnych w porównaniu z finansami państwa oraz relatywnie niski poziom finansowej niezależności, a raczej wysoki stopień finansowego uzależnienia⁶⁸⁹. W strukturze wydatków dominują wydatki bieżące związane z dostarczaniem podstawowych usług publicznych przez gminy oraz województwa głównie na edukację (ponad 30% wydatków jednostek samorządowych), zdrowie (około 20%), pomoc społeczną i administrację⁶⁹⁰. Wydatki o charakterze inwestycyjnym stanowią około 24% wszystkich wydatków lokalnych.

Czechy

Do wydatków gmin i samorządowych krajów zalicza się:

- wydatki ponoszone w związku z wykonywaniem zadań określonych ustawami zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji państwowej,
- wydatki na administrację, na pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem mieniem,
- zobowiązania wynikające z umów zawartych przez gminę czy kraj lub przejęte w ramach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, odsetki od zaciągniętych pożyczek i kredytów,

⁶⁸⁹ H. Wollmann, T. Lankina, *Local Government...*, s. 113.

⁶⁹⁰ G. Soós, J. Kálmán, *Report on the State of Local Democracy in Hungary*, [w:] G. Soós, G. Tóka, G. Wright, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2002, s. 29.

- w przypadku samorządowego kraju do jego wydatków należy dodać dotacje, które mogą zostać udzielone gminom⁶⁹¹.

Przyjęty w Republice Czeskiej model terenowej administracji publicznej, który łączy wykonywanie zadań administracji państwowej i zadań samorządu terytorialnego w organach jednostek samorządu terytorialnego powoduje trudności w precyzyjnym rozróżnieniu rzeczywistych kosztów związanych z wykonywaniem zadań własnych samorządu oraz kosztów wynikających z realizacji jego zadań zleconych. Powoduje to także dużą zależność od budżetu państwa i szerokie powiązania finansów lokalnych i państwowych. Przejęcie zadań i kompetencji zlikwidowanych urzędów powiatowych spowodowało ponadto rozrost lokalnej administracji oraz kadry urzędniczej w urzędach gminnych i krajowych i co za tym idzie wzrost kosztów utrzymania tej administracji. W ogólnych statystykach wydatków jednostek samorządu terytorialnego podaje się wielkości procentowe z podziałem na wydatki bieżące oraz wydatki inwestycyjne. W przypadku gmin utrzymuje się stała tendencja, iż wydatki bieżące stanowią ponad 65% wszystkich wydatków gminnych, a wydatki kapitałowe odpowiednio mniej niż 35%. W odniesieniu do samorządowych krajów proporcje ich wydatków kształtują się następująco- około 88% stanowią wydatki bieżące, a 12% wydatki inwestycyjne⁶⁹². W podziale na działy wydatki na szkolnictwo stanowią największy udział gminnych budżetów.

Słowacja

Z budżetu gminy i samorządowego kraju pokrywane są różnego rodzaju wydatki m.in. na realizację zadań własnych oraz określonych w ustawach zadań z zakresu administracji państwowej, wydatki związane z utrzymaniem majątku, z administracją gminną i krajową, odsetki od zaciągniętych kredytów, zobowiązania, wynikające ze

⁶⁹¹ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 177.

⁶⁹² J. Peková, *Finanční aspekty reformy územní samosprávy v ČR*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 312-316.

współpracy wewnątrz krajowej i zagranicznej czy dotacje na rzecz osób prawnych, których założycielem jest dana jednostka samorządu terytorialnego.

Wśród wydatków z budżetu gmin na Słowacji największy udział zajmują wydatki na edukację (34,4%), następnie na mieszkalnictwo (11,0%), transport i działalność gospodarczą (9,4%), ochronę środowiska (7,9%), politykę społeczną (2,3%). Duże koszty pochłania utrzymanie gminnej administracji, co w strukturze wydatków budżetowych stanowi 28,3%⁶⁹³ (stanowi to zazwyczaj argument za łączeniem gmin i tworzeniem większych jednostek lub tworzeniem wspólnych urzędów gminy dla kilku jednostek, by ograniczać koszty administracyjne, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczyć na inne ważne cele).

Wydatkami samorządowych krajów są wydatki na realizację zadań publicznych przekazanych tej jednostce samorządowej, związane z zarządzaniem majątkiem krajowym czy opracowaniem oraz wykonaniem programu ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju⁶⁹⁴.

Podsumowanie

1. W strukturze wydatków jednostek samorządowych w krajach wyszehradzkich można zaobserwować prawidłowość, iż dominującą pozycję zajmują wydatki bieżące zarówno w gminach, jak i w wyższych jednostkach samorządowych, a w podziale na działy wydatki na edukację, zdrowie i pomoc społeczną.
2. Jednym z powszechnych mierników decentralizacji finansowej jest udział samorządów w wydatkach publicznych. W przypadku krajów wyszehradzkich wydatki samorządów stanowią średnio około 20% wszystkich wydatków publicznych, co plasuje te kraje na poziomie średniej europejskiej (skrajne wartości to w tym przypadku 1% oraz 40%- wartość charakterystyczna dla krajów skandynawskich).

⁶⁹³ *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak Republic, Bratislava 2004, s. 18.

⁶⁹⁴ Art. 9, ust. 3 ustawy o krajach.

d) nadzór finansowy nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Polska

Organem nadzorczym nad jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach finansowych jest regionalna izba obrachunkowa. Wójt, starosta i marszałek województwa są zobowiązani przekazać izbie uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały czy zarządzenia objęte zakresem nadzoru izby, czyli wszystkie uchwały w zakresie spraw finansowych, w ciągu 7 dni od ich podjęcia⁶⁹⁵. W przypadku nie uchwalenia budżetu danej jednostki samorządowej do 31 marca roku budżetowego regionalna izba obrachunkowa ustala budżet dla tej jednostki w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych w terminie do końca kwietnia roku budżetowego. W przypadku, gdy izba stwierdzi, że uchwała budżetowa jest w całości lub w części sprzeczna z prawem, wskazuje organowi stanowiącemu danej jednostki samorządowej nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Izba opiniuje ponadto sprawozdanie z wykonania budżetu danej jednostki przed podjęciem przez organ stanowiący tej jednostki uchwały w sprawie udzielenia lub nie organowi wykonawczemu absolutorium za jego wykonanie. Regionalna izba obrachunkowa kontroluje gospodarkę finansową jednostek samorządowych na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Izby co najmniej raz na cztery lata przeprowadzają kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹⁶.

Węgry

⁶⁹⁵ Art. 90, ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 78, ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 81 ustawy o samorządzie województwa.

⁶⁹⁶ Art. 5 i 7 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577).

Nadzór nad samorządem wykonywany jest na dwa sposoby: poprzez organy wewnętrzne i przez podmioty zewnętrzne. Do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w sprawach finansowych uprawniona jest komisja finansowa organu przedstawicielskiego powołana spośród członków organu przedstawicielskiego gminy lub województwa. Ma ona za zadanie opiniowanie projektu budżetu, jego wykonania, ewentualnych zmian w strukturze wydatków czy własności komunalnej, sprawdzanie sposobu zarządzania funduszami gminy, celowości zaciągania pożyczek. Kontrolą budżetu zajmuje się także sekretarz. Ponadto zgromadzenia ogólne województwa, stolicy, miasta na prawach województwa oraz dzielnic stolicy mają obowiązek zatrudnić profesjonalnego księgowego, który czuwa nad finansową działalnością organów samorządu i prowadzi stałą ich kontrolę. W jednostkach samorządowych, w których wysokość wydatków w danym roku budżetowym przekroczyła 3 mld forintów lub zaciągnęły pożyczki, są również zobligowane zatrudnić księgowego na czas spłaty pożyczki do sprawdzenia finansowego raportu końcowego⁶⁹⁷. Nadzór zewnętrzny nad samorządem w zakresie spraw finansowych sprawują terenowe urzędy finansów publicznych jako agendy ministerstwa finansów oraz Państwowy Urząd Kontroli, który może dokonać inspekcji prowadzonej gospodarki finansowej. Nadzór ten może odbywać się jednak tylko w oparciu o kryterium legalności, czyli zgodności działań samorządu z obowiązującym prawem⁶⁹⁸.

Czechy

Nadzór finansowy nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych sprawuje ministerstwo finansów poprzez swoje terenowe organy w postaci urzędów skarbowych. Przedmiotem kontroli są zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wobec budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych. Kontrola taka może być dokonywana przed przekazaniem środków finansowych z budżetu państwa czy państwowych funduszy lub po ich otrzymaniu i przeznaczeniu na konkretny cel według zasad określonych w ustawie o kontroli finansowej w administracji publicznej⁶⁹⁹. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego uregulowana jest także w ustawie o audycie gospodarki jednostek samorządu terytorialnego i dobrowolnych związków gmin⁷⁰⁰. W myśl zapisów tej ustawy gminy

⁶⁹⁷ *The Hungarian system of local governments*, Ministry of the Interior, Budapest 2004, s. 24.

⁶⁹⁸ T. Horváth, *Decentralization: experiments and reforms*, Budapest 2000, s. 351.

⁶⁹⁹ Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), Act No. 320/2001 Coll., on Financial Control in Public Administration.

⁷⁰⁰ Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

liczące powyżej 5000 mieszkańców oraz samorządowe kraje są zobowiązane do przeprowadzenia corocznej kontroli ich budżetu przez niezależnego księgowego (audytora prywatnego) i do pokrycia kosztów takiej kontroli. Małe gminy, liczące mniej niż 5000 mieszkańców, mogą wybrać, czy powierzyć przeprowadzenie kontroli finansowej niezależnemu księgowemu, za którego usługi trzeba zapłacić, czy zgodzić się na kontrolę dokonywaną przez urząd krajowy jako zadanie zlecone, której koszty pokrywa kraj⁷⁰¹. W określonych przypadkach zarządzanie finansami jednostek samorządowych może stać się przedmiotem badania Najwyższego Urzędu Kontroli.

Słowacja

Nadzór finansowy nad jednostkami samorządu terytorialnego ma charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Nadzór wewnętrzny jest dokonywany przez głównego kontrolera- pracownika samorządowego powoływanego w każdej gminie i w każdym kraju przez ich organ przedstawicielski w celu przeprowadzania kontroli realizacji budżetu danej jednostki samorządowej⁷⁰². Do jego zadań należy m.in.:

- 1) sprawdzanie dochodów i wydatków w zakresie określonym w budżecie gminy i budżecie samorządowego kraju, zarządzania majątkiem jednostek samorządowych oraz działalności ich jednostek budżetowych,
- 2) przedstawianie fachowej opinii w sprawie projektu budżetu gminy i budżetu kraju, sprawozdania z jego wykonania przed zatwierdzeniem przez organ przedstawicielski danej jednostki samorządowej,
- 3) przedkładanie wyników kontroli bezpośrednio przedstawicielstwu gminnemu lub przedstawicielstwu krajowemu,
- 4) przedstawianie raportu z wyników kontroli co najmniej raz w roku,
- 5) współpraca z państwowymi odpowiednikami w sprawach inspekcji, kontroli finansowych, zarządzania przez gminę i samorządowy kraj funduszami pochodzącymi z budżetu centralnego⁷⁰³.

Nadzór zewnętrzny w sprawach finansowych nad jednostkami samorządu terytorialnego może być wykonywany przez niezależnych księgowych, którzy są zobowiązani do przeprowadzenia kontroli finansów lokalnych (przedkładany jest im do sprawdzenia rachunek końcowy z wykonania budżetu danej gminy lub samorządowego kraju) i sporządzenia stosownego sprawozdania z wyników owej kontroli⁷⁰⁴. W pewnych określonych sytuacjach (np. gdy całkowita wysokość

⁷⁰¹ *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 42.

⁷⁰² V. Nižňanský, *Decentralization in Slovakia*, Budapest 2005, s. 79-80.

⁷⁰³ Art. 18, ust. 2 ustawy o gminach.

⁷⁰⁴ *Structure and operation of local and regional democracy*, Slovak Republic, Strasbourg 1998, s. 31.

zobowiązań po terminie płatności przekroczy 15% rzeczywistych przychodów bieżących gminy z minionego roku budżetowego⁷⁰⁵) gmina ma obowiązek przeprowadzić postępowanie naprawcze, którego projekt przygotowuje starosta, a zatwierdza przedstawicielstwo gminne. O wynikach postępowania naprawczego jest informowane ministerstwo finansów. Jeśli gmina nie rozpocznie wymaganego postępowania naprawczego lub gdy nadal utrzymuje się stan, w którym gmina powinna prowadzić postępowanie naprawcze, ministerstwo finansów może podjąć decyzję o wprowadzeniu zarządzania przymusowego. Wówczas ministerstwo finansów powołuje przymusowego administratora do czasu przywrócenia gospodarki finansowej gminy do pożądanego stanu. W tym okresie przedstawicielstwo gminne jest zobowiązane uchwalić tzw. budżet kryzysowy na okres od wprowadzenia zarządzania przymusowego do końca roku, w którym został wprowadzony. W trakcie zarządzania przymusowego swojego wynagrodzenia nie otrzymują starosta, radni przedstawicielstwa gminnego, główny kontroler oraz pozostali pracownicy gminy⁷⁰⁶.

Podsumowanie

1. Nadzór finansowy nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ma zagwarantować odpowiednie dysponowanie i zarządzanie środkami publicznymi.
2. Do wykonywania nadzoru powoływani są niezależni księgowi, mający zapewnić fachowość procesu kontroli- w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech oraz organy administracji państwowej podległe właściwemu ministrowi (np. regionalne izby obrachunkowe w Polsce, urzędy skarbowe w Czechach i na Węgrzech) lub urzędy centralne w postaci Najwyższego Urzędu Kontroli (w Polsce, w Czechach, na Węgrzech).

⁷⁰⁵ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 324.

⁷⁰⁶ Ibidem, s. 324-326.

ROZDZIAŁ IV

4. Struktura wewnętrzna gminy w państwach wyszehradzkich

4.1. Organ stanowiący w gminie

a) sposób wyboru (system wyborczy, reprezentacja polityczna)

Polska

Na szczeblu gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy, a jeżeli rada gminy ma swoją siedzibę w mieście położonym na terytorium tej gminy, to rada nosi wówczas nazwę rady miasta⁷⁰⁷. Wybory do rad gmin są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, a kadencja trwa 4 lata licząc od dnia wyboru. Zasady i tryb przeprowadzenia tych wyborów, zgłaszania kandydatów, obwodów głosowania, prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania, ustalania wyników oraz warunków ważności wyborów określa ustawa z 16 lipca 1998 roku ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁷⁰⁸. Wybory do rad gmin zarządza Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad, a datę wyborów wyznacza na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji⁷⁰⁹. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do danej rady gminy ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady. Czynnego prawa wyborczego nie posiadają osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw publicznych orzeczeniem sądowym lub praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu (w przypadku obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi prawa wybieralności nie posiadają oni, jeśli zostali go pozbawieni w kraju, którego są obywatelami)⁷¹⁰. Na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw⁷¹¹ prawo wybierania oraz wybieralności przyznano również obywatelowi innego niż Polska kraju członkowskiego Unii Europejskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkuje na

⁷⁰⁷ Art. 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁷⁰⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

⁷⁰⁹ Art. 25 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁷¹⁰ Art. 6 i 7 ordynacji wyborczej.

⁷¹¹ Dz. U. Nr 102, poz. 1055.

obszarze działania gminy oraz który został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Wybory przeprowadzają obwodowe komisje wyborcze, terytorialne (gminne) komisje wyborcze, nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego sprawują komisarze wyborczy oraz Państwowa Komisja Wyborcza, która podaje do publicznej wiadomości zbiorcze wyniki wyborów do rad gmin. Do zadań terytorialnej (gminnej) komisji wyborczej należy m.in. rejestrowanie kandydatów na radnych, zarządzanie druku kart do głosowania, ustalenie wyników głosowania i przesłanie ich komisarzowi wyborczemu. Z kolei do zadań obwodowej komisji wyborczej należy przeprowadzenie głosowania w obwodzie, ustalenie wyników głosowania w obwodzie, podanie ich do publicznej wiadomości i przesłanie do właściwej terytorialnej komisji wyborczej. Głosowanie w wyborach do rad przeprowadza się w stałych obwodach utworzonych na obszarze gminy, a podziału na obwody dokonuje rada gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mając na uwadze, iż taki stały obwód powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje komitetom wyborczym, które mogą tworzyć: partie polityczne i koalicje partii, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy w liczbie co najmniej 5. Każda zgłaszana lista kandydatów na radnych powinna być poparta podpisami:

- co najmniej 25 wyborców- jeżeli dotyczy zgłoszenia kandydatów na radnych w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców
- co najmniej 150 wyborców- jeżeli dotyczy zgłoszenia kandydatów na radnych w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców.

Jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady gminy zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nie obsadzone.

Radni są wybierani w okręgach wyborczych spośród zgłoszonych kandydatów. Podziału na okręgi wyborcze dokonuje rada gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybiera się od 1 do 5 radnych, a dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych⁷¹². W wyborach do rad gmin stosuje się inny system wyborczy w zależności od liczby

⁷¹² Art. 90 ordynacji wyborczej.

mieszkańców danej gminy. I tak w gminach do 20 000 mieszkańców obowiązuje system większościowy, co oznacza, iż o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. Za wybranych w danym okręgu uważa się tych kandydatów, którzy otrzymali kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów (jest to tylu kandydatów, ile mandatów przypada na dany okręg wyborczy). Z kolei w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców oraz w miastach na prawach powiatu obowiązuje system proporcjonalny- podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów lub grupy list dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy albo grupy list. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnych głosów, a w przypadku grup list co najmniej 10% ważnie oddanych głosów, przy czym jeżeli na grupę list nie oddano łącznie 10% głosów, wyniki głosowania na listy wchodzące w jej skład ustala się dla każdej z list osobno (obowiązuje 5-procentowy próg). Przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się również głosy oddane na te komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali całej gminy⁷¹³. Liczbę ważnie oddanych głosów na każdą z list lub grupę list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 i dalsze kolejne liczby (metoda d'Hondta), aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy lub grupy list. Każdej liście lub grupie list przyznaje się tyle mandatów, ile spośród tak ustalonego szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Jeżeli w wyborach uczestniczą grupy list, liczbę ważnie oddanych głosów na listy wchodzące w skład grupy, dzieli się kolejno przez 1, 3, 5, 7 (metoda Sainte-Laguë) i dalsze kolejne liczby nieparzyste, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy w ramach grupy list (każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile przypada jej liczb kolejno największych spośród ustalonego szeregu ilorazów). Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności, wynikającej z otrzymanych głosów w ramach listy (przy równej liczbie głosów rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście)⁷¹⁴.

⁷¹³ Art. 88 ordynacji wyborczej.

⁷¹⁴ Art. 123 ordynacji wyborczej.

Tabela nr 22

Liczba radnych w gminach polskich⁷¹⁵

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych
Do 20 000	15
Do 50 000	21
Do 100 000	23
Do 200 000	25 oraz po 3 na każde dalsze 100 000 mieszkańców, nie więcej niż 45 radnych

Pierwsze wybory lokalne (gminne) odbyły się w Polsce 27 maja 1990 roku na podstawie ordynacji wyborczej do rad gmin z 8 marca 1990 roku⁷¹⁶. Frekwencja wyborcza wyniosła wówczas 42,27%, a najwięcej głosów zdobyły komitety wyborcze „Solidarność” (45,7%), lokalne komitety wyborców czy kandydaci niezależni (37,1%), a z partii politycznych Polskie Stronnictwo Ludowe (13,8%). W wyborach tych szczególnie wielką rolę odegrały komitety obywatelskie, które ze względu na brak partii politycznych w tym czasie na scenie lokalnej, stały się jedyną zorganizowaną i liczącą się siłą na szczeblu gminnym⁷¹⁷. Ponadto wielu kandydatów występowało jako niezależnych zwłaszcza w małych gminach (do 40 000 mieszkańców), gdzie większościowa ordynacja wyborcza sprzyjała zdobyciu mandatów przez tych kandydatów. Kolejne wybory lokalne zostały przeprowadzone 19 czerwca 1994 roku przy frekwencji wyborczej 33,8%. Przy tak niskiej frekwencji wyborczej cechą tych drugich wyborów samorządowych było upartyjnienie- jako że nie obowiązywał próg wyborczy w części proporcjonalnej, w radach gminnych znaleźli się przedstawiciele tych partii prawicowych, które nie zdołały wejść do Sejmu w wyborach parlamentarnych z 1993 roku. Okazało się, że w skali całego kraju nie było wyraźnego zwycięzcy. Najmocniejszą pozycję w radach gmin wiejskich uzyskało Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), co spowodowało także, iż przedstawiciele tego stronnictwa zdominowali wiele sejmików wojewódzkich, co było konsekwencją powoływania sejmików w sposób pośredni- ich członkowie byli delegowani przez rady szczebla gminnego. W miastach zwycięstwo przypadło Sojuszowi Lewicy Demokratycznej (SLD), która to partia wygrała wybory parlamentarne z 1993 roku oraz Unia Wolności (UW)⁷¹⁸. Następne wybory samorządowe odbyły się 11 października 1998 roku i po raz pierwszy

⁷¹⁵ Art. 17 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷¹⁶ Ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

⁷¹⁷ J.J. Wiatr, *Władza lokalna w warunkach demokracji. Raport z badań*, Warszawa 1998, s. 10.

⁷¹⁸ Ibidem, s. 14-15.

ok radnych gminnych wybierano radnych powiatowych wojewódzkich już w oparciu o zapisy nowej ordynacji wyborczej. Te wybory samorządowe zostały zdominowane w większym niż poprzednio opniu przez krajowe partie polityczne. Najlepszy wynik wyborczy tych wyborach lokalnych osiągnęła Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), która zdobyła 14% mandatów radnych i potwierdziła tym samym swoje zwycięstwo z wyborów parlamentarnych z 1997 roku⁷¹⁹. Na drugim miejscu pod względem liczby obsadzonych mandatów radnych gminnych uzyskał Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), na trzecie miejsce Przymierze Społeczne- koalicja wyborcza Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Unii Pracy (UP) oraz Krajowej Partii Emerytów i Rencistów (KPEiR). Wybory samorządowe z 2002 roku zostały zarządzane na 27 października⁷²⁰, ponieważ jednak łącznie wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przeprowadzano po raz pierwszy wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, konieczna była w tym wypadku druga tura głosowania (odbyła się ona 14 dni po pierwszym głosowaniu, czyli 10 listopada 2002 r.). Zwycięzcą tych wyborów okazał się Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), a na drugim miejscu Platforma Obywatelska (PO) oraz Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Frekwencja wyborcza wyniosła w skali kraju 44,12%. W wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast frekwencja w I turze głosowania wyniosła 44,24%, zaś w II turze 35,02%⁷²¹. Ostatnie wybory lokalne odbyły się 12 listopada 2006 roku (I tura głosowania, II tura- 26 listopada 2006 r.) przy frekwencji wyborczej 45,99% (w II turze frekwencja wyborcza wyniosła 39,56%). Zdecydowaną większość mandatów radnych gminnych obsadzili przedstawiciele komitetów lokalnych utworzonych przez wyborców (71,92%), a spośród partii politycznych najlepszy wynik na szczeblu gmin osiągnęło Polskie Stronnictwo Ludowe (9,74%) oraz Prawo i Sprawiedliwość (7,71%)⁷²². Podobna zależność ujawniła się w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast- zdecydowaną większość mandatów obsadzili przedstawiciele komitetów lokalnych- ponad 81%, na drugim miejscu Polskie Stronnictwo Ludowe- 10% mandatów oraz Prawo i Sprawiedliwość- 3% mandatów. Wyniki wyborów pokazują, iż na szczeblu gminnym większe znaczenie posiadają lokalne komitety wyborców oraz kandydaci niezależni (zwłaszcza w przypadku bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) niż partie polityczne, choć warto wspomnieć

⁷¹⁹ P. Swianiewicz, A. Mielczarek, *Parties and Political Culture In Central and Eastern European Local Governments*, [w:] G. Soós, V. Zentai, *Faces of Local Democracy*, Budapest 2005, s. 33.

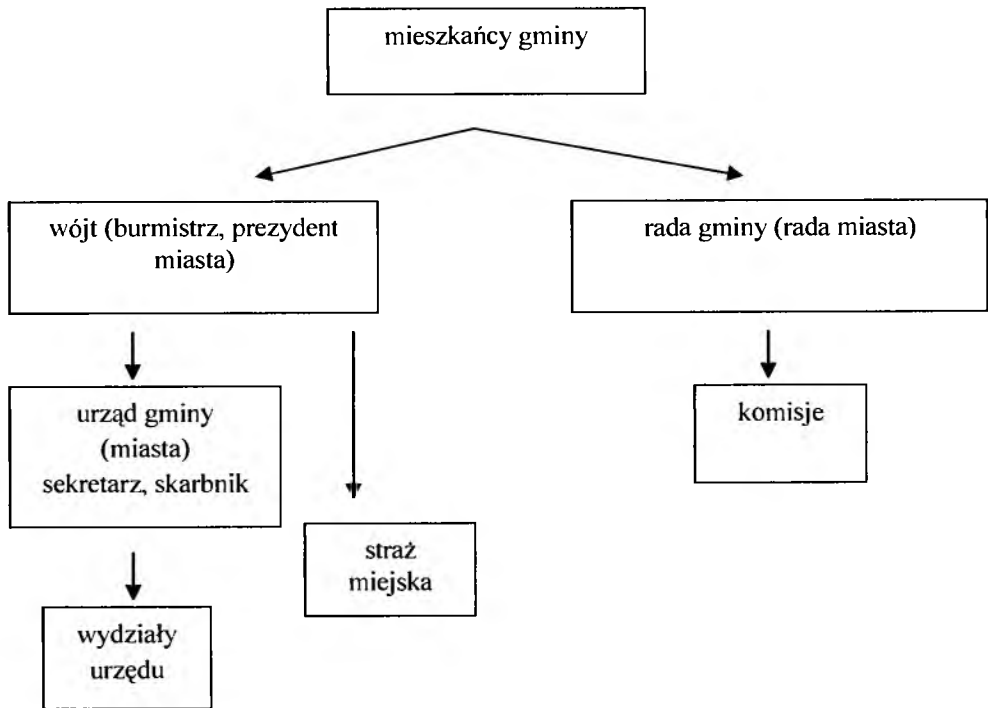
⁷²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 21 sierpnia 2002 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2002 r. Nr 134, poz. 1125).

⁷²¹ <http://wybory2002.pkw.gov.pl/wojt/t2/gw1/index.html>

⁷²² www.pkw.gov.pl

o Polskim Stronnictwie Ludowym, która to partia posiada dosyć silną i stabilną pozycję na lokalnej scenie politycznej. W najmniejszych gminach, liczących poniżej 20 000 mieszkańców wpływ na reprezentację radnych ma większościowa ordynacja wyborcza, która w większym stopniu umożliwia start w wyborach i objęcie mandatów przez kandydatów niezależnych, czyli osoby cieszące się w społeczności lokalnej osobistym autorytetem⁷²³.

Rysunek nr 10
Struktura wewnętrzna gminy w Polsce



Węgry

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego na Węgrzech jest gmina. Znaczącą rolę w strukturze organizacyjnej tej jednostki odgrywa organ przedstawicielski (węg. *képviselő-testület*) pochodzący z wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. W przypadku miast na prawach województwa oraz stolicy organ stanowiący nosi nazwę zgromadzenia ogólnego (węg. *közigyűlés*). Kadencja organu przedstawicielskiego wynosi 4 lata. Zasady systemu wyborczego oraz ustalenia wyników wyborów określa ustawa LXIV

⁷²³ R. Glajcar, J. Okrzesik, W. Wojtasik, *Ustrój polityczny RP: wprowadzenie*, Bielsko-Biała 2006, s. 193.

o wyborach radnych i burmistrzów z 1990 roku⁷²⁴, z kolei szczegółowe kwestie związane z trybem przeprowadzenia wyborów, ustaleniem granic okręgów wyborczych, powołaniem organów wyborczych, zgłaszaniem kandydatów oraz powołaniem przedstawicieli samorządu terytorialnego dla mniejszości narodowych reguluje ustawa o procedurze wyborczej z 1997 roku⁷²⁵. Wybory lokalne zarządza prezydent najpóźniej 72 dni przed dniem głosowania. Każdy obywatel węgierski, który w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i którego miejsce zamieszkania lub pobytu znajduje się na terytorium Węgier, może brać udział w głosowaniu lub sam kandydować w wyborach do organu przedstawicielskiego (czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje więc każdemu pełnoletniemu obywatelowi Węgier). Prawo głosowania przysługuje także obywatelom państw Unii Europejskiej mieszkającym na Węgrzech oraz imigrantom nie posiadającym węgierskiego obywatelstwa⁷²⁶. Pozbawieni czynnego prawa wyborczego są osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, odbywające karę pozbawienia wolności. Liczbę oraz granice okręgów wyborczych ustala przewodniczący urzędu do spraw lokalnych wyborów według zasady, iż każdy okręg powinien obejmować obszar zamieszkały przez grupę od 600 do maksymalnie 1200 wyborców, przy czym ustawa mówi o konieczności powołania co najmniej jednego okręgu wyborczego w każdej miejscowości⁷²⁷. Dla przeprowadzenia i ustalenia wyników wyborów oraz rejestracji kandydatów na radnych powołuje się komitety wyborcze (dla liczenia głosów, lokalne i terytorialne)- ich członków spośród wyborców danego okręgu wybiera organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty mające prawo zgłaszać swoich kandydatów na radnych. Państwowa Komisja Wyborcza ustala i ogłasza zbiorcze wyniki wyborów na obszarze całego kraju oraz rozstrzyga o ważności wyborów lokalnych. Ponadto dla celów wyborczych działają urzędy wyborcze (lokalne i terytorialne), które czuwają nad sprawnym przeprowadzeniem wyborów. Prawo zgłaszania swoich kandydatów posiadają wyborcy oraz partie polityczne⁷²⁸ i organizacje społeczne⁷²⁹. Do zarejestrowania kandydata na radnego gminy wymagane jest przedstawienie poparcia co najmniej 1% wyborców w danym okręgu wyborczym, a organizacje, które zbiorą

⁷²⁴ Act LXIV of 1990 on the election of the members and mayors of local governments (1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról).

⁷²⁵ Act C of 1997 on Electoral Procedure (1997. évi C. törvény a választási eljárásról (kivonatos közlés).

⁷²⁶ http://www.valasztas.hu/en/15/15_0.html

⁷²⁷ Par.10 ustawy C z 1997 r. o procedurze wyborczej.

⁷²⁸ Partie polityczne zarejestrowane w oparciu o ustawę XXXIII z 1989 r. o działaniu i finansowaniu partii politycznych (Act XXXIII of 1989 on the Operation and Financial Functioning of Political Parties- 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (kivonatos közlés).

⁷²⁹ Organizacje społeczne zarejestrowane zgodnie z zapisami ustawy II z 1989 r. o wolności zrzeszania (Act II of 1989 on the Freedom of Association- 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról).

oparcie co najmniej 0.3% wyborców mają prawo przedstawić listę kandydatów w okręgu wojewódzkim⁷³⁰. Oddzielna karta do głosowania obowiązuje:

- w gminach do 10 000 mieszkańców- dla wyborów radnych z tzw. „małej listy”, burmistrzów, przedstawicieli mniejszości narodowych i list wojewódzkich,
- w gminach powyżej 10 000 mieszkańców- dla wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych, burmistrzów, przedstawicieli mniejszości wyborczych oraz list wojewódzkich (z wyjątkiem miast na prawach województwa),
- w stolicy- dla wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych, burmistrzów dzielnic stolicy, burmistrza Budapesztu, przedstawicieli mniejszości narodowych oraz listy metropolitarnej⁷³¹.

System wyborczy w wyborach lokalnych jest zróżnicowany. W gminach liczących mniej niż 10 000 mieszkańców członków organu przedstawicielskiego wybiera się w oparciu o system tzw. „małej listy”- w poszczególnym okręgu wyborczym wybiera się tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia. Mandaty przydziela się w oparciu o system większości zwykłej, czyli przypadają one tym kandydatom, którzy zdobyli największą liczbę głosów w okręgu. Liczba mandatów do zdobycia w okręgu odpowiada liczbie mieszkańców danej gminy, a wzór można odnaleźć w ordynacji wyborczej (patrz tabela nr 24).

W przypadku gmin liczących więcej niż 10 000 mieszkańców oraz dzielnic Budapesztu radni wybierani są w oparciu o mieszany system wyborczy (proporcjonalno-większościowy). Część radnych wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych (mandat zdobywa kandydat, który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów), a część poprzez listę kompensacyjną (listę taką mogą zgłosić organizacje, które zarejestrowały swoich kandydatów w co najmniej ¼ okręgów wyborczych i lista taka powinna zawierać kandydatów wysuniętych niezależnie, wspólnych kandydatów wysuniętych przez różne partie lub organizacje społeczne). Liczba głosów oddanych na daną listę jest brana pod uwagę przy podziale głosów na mandaty tak, by uzyskać tyle największych ilorazów, ile jest mandatów do zdobycia (w przeliczeniach stosuje się zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë z pierwszym dzielnikiem 1,5)⁷³². Następnie mandaty obsadzają kandydaci z listy kompensacyjnej w kolejności zgłoszenia. Prawo reguluje liczbę mandatów do zdobycia w jednomandatowych okręgach wyborczych oraz na podstawie listy w zależności od liczby mieszkańców danej gminy (patrz tabela nr 24).

⁷³⁰ Par. 27 (1) ustawy LXIV z 1990 r. o wyborach radnych i burmistrzów gmin.

⁷³¹ Par 110 (1) ustawy C z 1990 r. o procedurze wyborczej.

⁷³² <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>

Członków ogólnego zgromadzenia stolicy w liczbie 66 wybiera się bezpośrednio w oparciu o listę wyborczą i dla celów wyborczych Budapeszt staje się jednym okręgiem wyborczym (listę mogą zgłosić organizacje, które przedstawiły swoje listy w co najmniej sześciu dzielnicach stolicy). W podziale mandatów biorą udział tylko te listy, które przekroczyły 4-procentowy próg wyborczy⁷³³. Przed rokiem 1994 radni zgromadzenia stolicy byli wybierani przez elektorów delegowanych przez organy dzielnic Budapesztu.

Prawo węgierskie przewiduje możliwość powołania samorządu terytorialnego dla potrzeb mniejszości narodowych. Kwestie te reguluje szczegółowo ustawa z 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych⁷³⁴, według której każda mniejszość ma prawo ustanowić swój samorząd na obszarze gminy, miasta, dzielnicy stolicy lub województwa lub jedną gminę na szczeblu państwowym. Przedstawiciele mniejszości narodowych lub etnicznych w wyborach lokalnych mają prawo wybrać swoich reprezentantów:

- 5 osób do organu samorządu gminnego danej mniejszości,
- 9 osób do organu samorządu wojewódzkiego danej mniejszości,
- 15-53 do organu gminy na szczeblu państwowym powołanym dla potrzeb danej mniejszości narodowej.

Tabela nr 23

Liczba radnych w gminach węgierskich⁷³⁵

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych wybieranych z list	Liczba radnych wybieranych w okręgach jednomandatowych
100 lub mniej	3	0
101 – 600	5	0
601 – 1,300	7	0
1,301 – 3,000	9	0
3,001 – 5,000	11	0
5,001 – 10,000	13	0
10,001 – 25,000	7	10
25,001 – 50,000	9	14
50,001 – 60,000	10	15
60,001 – 70,000	11	16
powyżej 70,000	16+1 na każde 15,000 mieszkańców powyżej	11+1 na każde 10,000 mieszkańców powyżej

⁷³³ Par. 46 ustawy z 1990 r. o wyborach radnych i burmistrzów jednostek samorządu terytorialnego.

⁷³⁴ Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities (1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (kivonatos közlés).

⁷³⁵ Par. 8, 9 ustawy LXIV z 1990 r. o wyborach radnych i burmistrzów gmin.

	70,000	70,000
--	--------	--------

Pierwsze wybory lokalne odbyły się na Węgrzech w 1990 roku w dwóch turach głosowania- I tura 30 września 1990 r. i II tura 14 października 1990 r. (w wyborach tych obowiązywał inny system wyborczy w gminach liczących powyżej 10 000 mieszkańców, który zależał od obsadzenia mandatów od frekwencji wyborczej na poziomie co najmniej 2/5 uprawnionych do głosowania)⁷³⁶. Frekwencja wyborcza wyniosła wtedy odpowiednio- 40,20% w I turze i 25,86% w II turze⁷³⁷. W wyborach tych zwycięstwo odniosła podobnie jak w wyborach parlamentarnych z 1990 roku partia opozycyjna Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. *Magyar Demokrata Fórum*- MDF), jednak jej pozycja nie była dominująca, gdyż w wielu miastach i gminach większość w ich organach przedstawicielskich należała do Związku Wolnych Demokratów (węg. *Szabad Demokraták Szövetsége*- SZDSZ) oraz Związku Młodych Demokratów (węg. *Fiatal Demokraták Szövetsége*- FIDESZ), które to partie znalazły się w opozycji parlamentarnej do rządzącej koalicji Węgierskiego Forum Demokratycznego, Niezależnej Partii Drobnych Rolników (węg. *Független Kisgazdapárt*- FKgP) oraz Węgierskiej Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (węg. *Kereszténydemokrata Néppárt*- KDNP)⁷³⁸.

Następne wybory lokalne zostały przeprowadzone 11 grudnia 1994 r. przy frekwencji wyborczej 43,44%. Na szczeblu lokalnym potwierdziły się wyniki wyborów parlamentarnych z maja 1994 roku, w których zwycięstwo odniosła Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. *Magyar Szocialista Párt*, MSZP). Kolejne wybory lokalne na Węgrzech odbyły się 18 października 1998 roku, a frekwencja wyniosła 45,66%. W tych wyborach, podobnie jak w poprzednich potwierdziły się tendencje poparcia z wyborów parlamentarnych z maja 1998 roku, gdzie zwycięstwo przypadło partii prawicowej Fidesz- Węgierska Partia Obywatelska (węg. *Fidesz - Magyar Polgári Párt*). Wybory lokalne z 20 października 2002 roku przyniosły z kolei zwycięstwo Węgierskiej Partii Socjalistycznej, a frekwencja wyborcza wyniosła 51,10%. W większości gmin, województw i w stolicy władzę objęła koalicja (analogiczna jak na szczeblu krajowym po wyborach parlamentarnych z kwietnia 2002 roku) Węgierskiej Partii Socjalistycznej i Związku

⁷³⁶ *Fundamental Acts on Local Self-Government In Hungary*, Ministry of the Interior, Budapest 1990, s. 49-51.

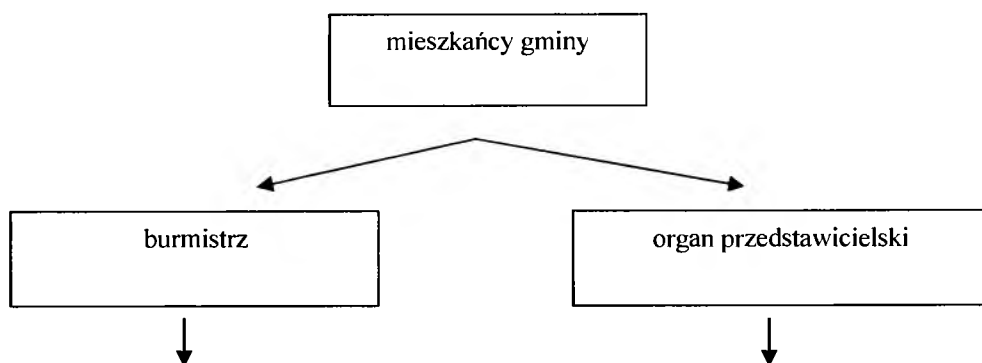
⁷³⁷ www.valasztas.hu

⁷³⁸ A. Wolff-Powęska, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań 1998, s. 301.

Wolnych Demokratów⁷³⁹. Ostatnie wybory lokalne na Węgrzech zostały przeprowadzone 1 października 2006 roku przy frekwencji 53,12%⁷⁴⁰. Zdecydowanym zwycięzcą w tych wyborach został Fidesz, w przeciwieństwie do wyników wyborów parlamentarnych z kwietnia 2006 roku, w których najlepszy wynik wyborczy, choć przy nieznacznej przewadze głosów odniosła Węgierska Partia Socjalistyczna. Przegrana tej partii w wyborach lokalnych wynikała z sytuacji, jaka zaistniała po wyborach parlamentarnych, a mianowicie była wyrazem niezadowolenia obywateli z rządów premiera Ferencza Gyurcsány'a, który okłamał w kampanii wyborczej społeczeństwo co do stanu węgierskiej gospodarki. Po ujawnieniu nagrań z zamkniętego spotkania członków Węgierskiej Partii Socjalistycznej, na którym premier przyznał się do kłamstwa, na ulicach Budapesztu doszło do zamieszek ulicznych i demonstracji, których uczestnicy domagali się dymisji rządu. Zwycięstwo partii opozycyjnej w wyborach lokalnych było więc swoistego rodzaju wotum nieufności dla rządzącej koalicji MSZP i SZDSZ. Warto podkreślić jednak fakt zwycięstwa w wyborach na burmistrza Budapesztu przedstawiciela Związku Wolnych Demokratów-Gáborą Demszky'iego, który rządzi stolicą nieprzerwanie od roku 1990. W gminach węgierskich, które należą do jednych z najmniejszych na kontynencie europejskim, największy udział w organach przedstawicielskich tych jednostek przypada kandydatom niezależnym, a dopiero w większych gminach i w miastach wzrasta poparcie dla partii politycznych i reprezentacja ich przedstawicieli wzrasta w porównaniu z gminami wiejskimi, w których przy oddawaniu głosów większe znaczenie odgrywa czynnik personalny niż ideologiczno-polityczny.

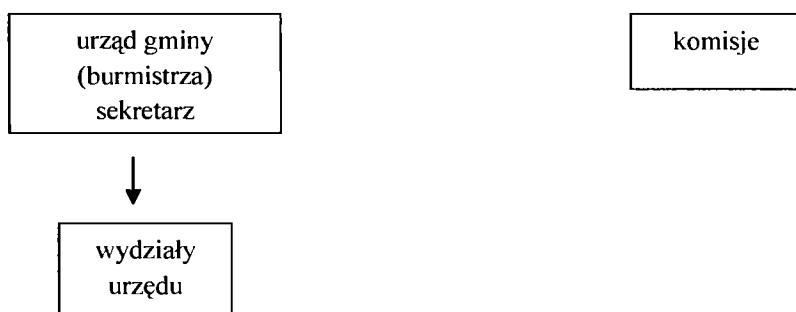
Rysunek nr 11

Struktura wewnętrzna gminy na Węgrzech



⁷³⁹ W gminach poparcie dla MSZP i SZDSZ wyniosło 51,65%, w województwach 45,61%, a w Budapeszcie 58,75%- www.valasztas.hu

⁷⁴⁰ <http://politikatudomany.bkae.hu/oktatok/torok/adatok/onkormanyzat.htm>



Czechy

Organem stanowiącym w gminie czeskiej jest przedstawicielstwo gminne (czes. *zastupitelstvo obce*)⁷⁴¹, w miasteczkach przedstawicielstwo miasteczka (czes. *zastupitelstvo městyse*), a w miastach miejskie przedstawicielstwo (czes. *zastupitelstvo města*). Członkowie przedstawicielstwa są wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym na czteroletnią kadencję. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów określa ustawa z 6 grudnia 2001 r. o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów⁷⁴². Początkowo obowiązywał tekst ustawy z 15 kwietnia 1992 roku o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym⁷⁴³. Według zapisów tej ustawy liczba radnych gminnych kształtowała się według następującego schematu:

- w gminach liczących do 3 000 mieszkańców- od 7 do 15 radnych,
- w gminach liczących do 20 000 mieszkańców- od 15 do 30 radnych,
- w gminach liczących do 50 000 mieszkańców- od 25 do 40 radnych,
- w gminach liczących powyżej 50 000 mieszkańców- od 35 do 50 radnych
- w miastach statutowych- od 50 do 70 radnych,
- w mieście stołecznym Pradze- od 70 do 80 radnych,
- w dzielnicach Pragi i miast statutowych- od 7 do 50 radnych⁷⁴⁴.

Obecnie liczba radnych gminnych przedstawia się następująco:

⁷⁴¹ Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 r. (tekst jednolity Zákon č. 2/2003 Sb.- úplné znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

⁷⁴² Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (ustawa z 6 grudnia 2001r. o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów).

⁷⁴³ Zákon č. 298/1992 České národní rady ze dne 15. dubna 1992 o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu (ustawa Czeskiej Rady Narodowej z 15 kwietnia 1992 r. o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym).

⁷⁴⁴ Art. 46 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym.

Tabela nr 24
Liczba radnych w gminach czeskich⁷⁴⁵

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych
do 500	5 do 15
500- 3 000	7 do 15
3 001- 10 000	11 do 25
10 001- 50 000	15 do 35
50 001- 150 000	25 do 45
Powyżej 150 000	35 do 55

Liczbę członków danego przedstawicielstwa gminnego określa poprzednie przedstawicielstwo co najmniej na 85 dni przed wyborami, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy oraz jej wielkość stosując się do powyższych ustaleń ustawowych w tym zakresie.

Wybory zarządza prezydent najpóźniej na 90 dni przed końcem kadencji przedstawicielstw gminnych, głosowanie odbywa się w ciągu dwóch dni (piątek i sobota), zaś w przypadku wyborów nadzwyczajnych głosowanie odbywa się w ciągu jednego dnia. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi, który najpóźniej w drugim dniu wyborów kończy 18 lat i posiada stały pobyt na obszarze gminy (odnosi się to także do obywateli innych krajów, którzy mają ukończone 18 lat, posiadają stałe miejsce pobytu na obszarze gminy na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Republikę Czeską). Prawa wybierania nie posiadają osoby odbywające karę więzienia, ubezwłasnowolnione, pozbawione zdolności do czynności prawnych i odbywające służbę wojskową. Bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który posiada prawo wybierania i stałe miejsce zamieszkania na obszarze gminy, w której kandyduje⁷⁴⁶.

Wybory przeprowadzają okręgowe komisje wyborcze, na podstawie zarejestrowanych w urzędach gmin list kandydatów na radnych. Kandydatów mogą zgłaszać partie polityczne i ruchy polityczne, koalicje wyborcze oraz niezależni kandydaci, którzy muszą zebrać odpowiednią liczbę podpisów poparcia uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy:

- a) w gminach liczących do 500 mieszkańców- 5% podpisów poparcia,
- b) w gminach liczących od 500 do 3000 mieszkańców- 4%, ale co najmniej 25 podpisów,
- c) w gminach liczących od 3000 do 10 000 mieszkańców- 3%, ale co najmniej 120 podpisów,

⁷⁴⁵ Art. 68, ust. 1 ustawy o gminach.

⁷⁴⁶ Art. 5 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

- d) w gminach liczących od 10 000 do 50 000 mieszkańców- 2%, ale co najmniej 600 podpisów,
- e) w gminach liczących od 50 000 do 150 000 mieszkańców- 1%, ale co najmniej 1000 podpisów,
- f) w gminach liczących powyżej 150 000 mieszkańców- 0,5%, ale co najmniej 1500 podpisów⁷⁴⁷.

Dla przeprowadzenia wyborów tworzy się okręgi i obwody wyborcze, na które obszar gminy dzieli starosta. Obszar gminy tworzy jeden obwód wyborczy, ale przedstawicielstwo może dokonać podziału gminy na więcej obwodów według zasady, iż:

- a) w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców w każdym obwodzie wybiera się co najmniej 5 radnych,
- b) w gminie liczącej od 10 001 do 50 000 mieszkańców w każdym obwodzie wybiera się co najmniej 7 radnych,
- c) w gminie liczącej powyżej 50 000 mieszkańców w każdym obwodzie wybiera się co najmniej 9 radnych⁷⁴⁸.

W wyborach do przedstawicielstw gminnych obowiązuje system proporcjonalny. W podziale mandatów uczestniczą tylko te listy, które uzyskały poparcie co najmniej 5% ważnie oddanych głosów, a w przeliczeniach głosów na mandaty stosuje się metodę d'Hondta, która polega na podziale liczby ważnie oddanych głosów na każdą z list, która przekroczyła 5% próg wyborczy, przez kolejne liczby 1, 2, 3, 4, 5, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy⁷⁴⁹. W wyborach samorządowych od roku 1990 do 1998 stosowano metodę Sainte-Laguë⁷⁵⁰. Na liście wyborczej mandat przypada kandydatowi według kolejności zgłoszenia, pierwszeństwo w otrzymaniu mandatu może przypaść jednak kandydatowi, który uzyskał co najmniej 10% głosów preferencyjnych. W sytuacji wygaśnięcia mandatu jednego z radnych, jego mandat obejmuje zastępca, którym zostaje następny na liście w kolejności zgłoszenia kandydat.

Wybory przedterminowe do przedstawicielstwa gminnego mogą zostać przeprowadzone, gdy liczba radnych zmniejszy się poniżej połowy i nie uda się powołać na ich miejsce zastępców, gdy dojdzie do powstania nowej gminy lub nowej dzielnicy lub gdy przedstawicielstwo zostanie rozwiązane przed upływem kadencji w przypadkach określonych w ustawie o gminach⁷⁵¹. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się jednak w ostatnich sześciu miesiącach kadencji przedstawicielstwa.

⁷⁴⁷ Załącznik do ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów (Příloha k zákonu č. 491/2001 Sb.).

⁷⁴⁸ Art. 27 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

⁷⁴⁹ Art. 45 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

⁷⁵⁰ R. Cogan, *Volba zastupitelstva kraje*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 215.

⁷⁵¹ Art. 58 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

Pierwsze wybory do przedstawicielstw gminnych odbyły się 23 listopada 1990 roku. Zwycięstwo w tych wyborach odniosło Forum Obywatelskie (czes. *Občanské fórum*- OF) zdobywając poparcie 35,57% w gminach i miastach, co potwierdziło wyniki wyborów parlamentarnych z czerwca 1990 roku, w których poparcie dla tego ugrupowania wyniosło 49,5% głosów. Na drugim miejscu znalazła się Komunistyczna Partia Czech i Moraw (czes. *Komunistická strana Čech a Moravy*- KSČM) z poparciem 17,24%, a trzecie miejsce zajęła Unia Chrześcijańsko- Demokratyczna- Czechosłowacka Partia Ludowa (czes. *Křesťansko-demokratická unie - Československá strana lidová*- KDU-ČSL) zdobywając 11,50% głosów⁷⁵². Frekwencja w tych wyborach osiągnęła najwyższy spośród państw wyszehradzkich poziom 74%⁷⁵³.

Kolejne wybory na szczeblu gminy zostały przeprowadzone 18 i 19 listopada 1994 roku. Po rozpadzie Forum Obywatelskiego powstała Obywatelska Partia Demokratyczna (czes. *Občanská demokratická strana*- ODS), która uzyskała najlepszy wynik w wyborach lokalnych z poparciem 29,46%, co potwierdziło jej pozycję na czeskiej scenie politycznej uzyskaną w wyborach parlamentarnych z czerwca 1992 roku, kiedy to uzyskała poparcie 29,7% głosów. Drugą pozycję, podobnie jak cztery lata temu obroniła Komunistyczna Partia Czech i Moraw uzyskując poparcie 14,73%. Kolejną pozycję zajęła Czeska Partia Socjaldemokratyczna (czes. *Česka strana socialne demokratická*- ČSSD), która otrzymała 8,68% głosów⁷⁵⁴. Na czeskiej lokalnej scenie politycznej partie polityczne odgrywały wówczas znaczącą rolę głównie w miastach, zaś w gminach wiejskich zdecydowaną większość mandatów zdobyli kandydaci niezależni- 53,1%. Frekwencja w tych wyborach wyniosła w skali całego kraju 62,3%⁷⁵⁵.

W wyborach przeprowadzonych 13 i 14 listopada 1998 roku, czyli w tym samym roku co wybory parlamentarne (czerwiec 1998 r.) największe poparcie głosów wyborczych otrzymała Obywatelska Partia Demokratyczna (24,16%), a tuż za nią Czeska Partia Socjaldemokratyczna (17,43%) i Komunistyczna Partia Czech i Moraw (13,64%)⁷⁵⁶. W wyborach parlamentarnych kolejność na dwóch pierwszych miejscach była odwrotna- najlepszy wynik uzyskała Czeska Partia Socjaldemokratyczna, która utworzyła rząd z premierem Zemanem, na drugim miejscu znalazła się Obywatelska Partia

⁷⁵² http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/hlasv_pro_vybrane_strany_v_p_of_kdu_csl_kscm_cssd_ods06

⁷⁵³ M. Illner, *The Czech Republic 1990-2001. Successful reform at the municipal level and a difficult birth of the intermediary government*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 74.

⁷⁵⁴ J. Čmejrek, *Občané v lokálním politickém procesu*, [w:] *Sborník, Kongres českých politologů 2006*, s. 709, <http://www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2028/Jaroslav%20Cmejrek.pdf>

⁷⁵⁵ S. Balík, *Komunální volby v České republice v roce 2002*, Brno 2003, s. 41.

⁷⁵⁶ <http://www.volby.cz/pls/kv1998-win/kv411111?xjazyk=CZ&xdz1=1&xdz2=5&xdz=1+-+5&xdzm=11&xnumnuts=0>

Demokratyczna, a na trzecim podobnie jak w wyborach lokalnych Komunistyczna Partia Czech i Moraw. Frekwencja w wyborach samorządowych spadła w porównaniu do poprzednich wyborów lokalnych i osiągnęła poziom 46,74%. Podobnie jak w poprzednich wyborach gminnych na poziomie gmin wiejskich najwięcej mandatów radnych gminnych obsadzili niezależni kandydaci- 58,8%, zaś partie polityczne dominowały w miastach⁷⁵⁷.

Wybory do przedstawicielstw gminnych w roku 2002 zostały zarządzone na 1 i 2 listopada. Najwięcej mandatów przypadło stowarzyszeniom niezależnych kandydatów- 41,61%, niezależnym kandydatom- 11,59% mandatów, zaś wśród partii politycznych najlepszy wynik na szczeblu gminnym zanotowała Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna- Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU- ČSL)- 9,62%, następnie Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS)- 9,17%% oraz Komunistyczna Partia Czech i Moraw (KSČM)- 9,12%⁷⁵⁸. Frekwencja wyniosła w całym kraju 45,51%, czyli znów uległa nieznacznemu obniżeniu w porównaniu z wcześniejszymi wyborami. W tym samym roku jednak wcześniej, bo tradycyjnie w czerwcu odbyły się wybory parlamentarne do Izby Poselskiej, w których zwycięstwo odniosła ponownie Czeska Partia Socjaldemokratyczna zdobywając 30,2% głosów. Drugie miejsce zajęła Obywatelska Partia Demokratyczna z poparciem 24,5% głosów, a zaraz za nią znalazła się Komunistyczna Partia Czech i Moraw (partia ta, co jest charakterystyczne mimo odwoływania się do haseł socjalistycznych w każdych wyborach otrzymuje duże poparcie wyborców, ale następnie nie bierze udziału w sprawowaniu władzy, gdyż przez inne partie jest w parlamencie izolowana).

Ostatnie wybory do przedstawicielstw gminnych odbyły się w dniach 20-21 października 2006 roku łącznie z wyborami uzupełniającymi do Senatu. Frekwencja w całym kraju wyniosła 46,38%. Największe poparcie procentowe głosów uzyskała Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS)- 36,20%, na drugim miejscu Czeska Partia Socjaldemokratyczna (ČSSD)- 16,63%, a na trzecim miejscu Komunistyczna Partia Czech i Moraw- 10,79%⁷⁵⁹. Po przeliczeniu głosów na mandaty okazało się, że 46,94% mandatów obsadziły stowarzyszenia niezależnych kandydatów. W czerwcu tego samego roku przeprowadzono wybory parlamentarne do Izby Poselskiej, w których zwyciężyła Obywatelska Partia Demokratyczna. Przyniosły one zaskakujący rezultat- okazało się, że po przeliczeniu głosów na mandaty główne siły polityczne uzyskały równo po 100 głosów w Izbie

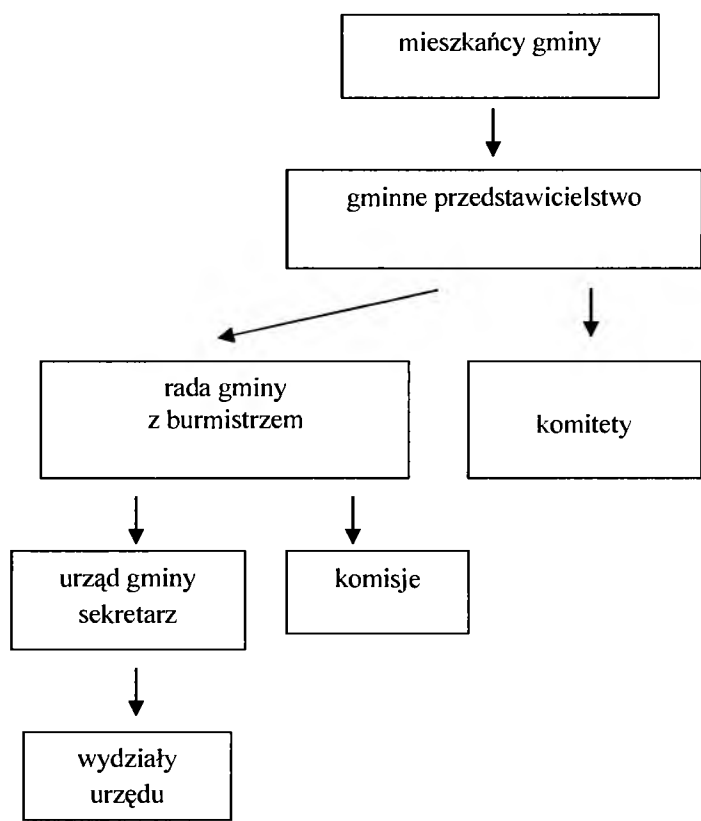
⁷⁵⁷ S. Balík, *Komunální volby...*, s. 45.

⁷⁵⁸ <http://www.volby.cz/pls/kv2002-win/kv131111110?xjazyk=EN&xId=1&xdz1=1&xdz2=5&xdz=1+-5&xdzm=11&xnumnuts=0&xstrana=0>

⁷⁵⁹ <http://www.volby.cz/pls/kv2006/kv1211?xjazyk=EN&xid=1&xv=1&xdz=6&xnumnuts=0>

niższej, co uniemożliwiało wyłonienie stabilnej większości dla poparcia rządu. Sytuacja ta spowodowała trwający pół roku kryzys polityczny. Dla prezydenta Vaclava Klause ważnym sygnałem przed powołaniem premiera stał się wynik październikowych wyborów samorządowych oraz wyborów uzupełniających do Senatu. Gdy okazało się, że w wyborach tych zwyciężyła Obywatelska Partia Demokratyczna, prezydent powierzył misję ponownie Miroslavovi Topolánkovi, który poprzednio nie uzyskał wotum zaufania w Izbie Poselskiej. Ostatecznie stworzył rząd popierany przez ODS, KDU- ČSL oraz Partię Zielonych (czes. *Strana zelených*-SZ). Wyniki wyborów gminnych pokazują, iż w czeskich gminach zdecydowaną pozycję w przedstawicielstwach gmin wiejskich zdobywają kandydaci niezależni. rola partii politycznych wzrasta natomiast wraz z wielkością i charakterem gminy- dominują one zwłaszcza w miastach.

Rysunek nr 12
Struktura wewnętrzna gminy w Czechach



Słowacja

Organem przedstawicielskim w gminie słowackiej jest przedstawicielstwo gminne (sł. *obecné zastupiteľstvo*), w miastach przedstawicielstwo miejskie (sł. *mestské zastupiteľstvo*) składające się

z radnych wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów określa ordynacja wyborcza do organów gminy⁷⁶⁰. Kadencja przedstawicielstwa gminnego, która trwa 4 lata, upływa z chwilą złożenia przysięgi przez radnych nowo wybranego organu przedstawicielskiego⁷⁶¹. Prawo wybierania radnych przysługuje każdemu obywatelowi Słowacji, który stale zamieszkuje na obszarze gminy i najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat. Na podstawie nowelizacji konstytucji z 2001 r. czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach samorządowych przyznano cudzoziemcom stale zamieszkałym na terenie Słowacji⁷⁶². Czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych pozbawione są osoby ubezwłasnowolnione, odbywające karę pozbawienia wolności oraz pozbawione zdolności do czynności prawnych. Na radnego może być wybrany obywatel, który posiada czynne prawo wyborcze⁷⁶³. Dla potrzeb przeprowadzenia wyborów samorządowych każda gmina tworzy jeden wielomandatowy okręg wyborczy, ponadto w ramach jednego okręgu wyborczego obszar gminy dzieli się na obwody głosowania. Organami wyborczymi odpowiedzialnymi za przygotowanie i przeprowadzenie głosowania, a następnie ustalenie jego wyników są Centralna Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze, gminne i miejskie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. Rejestrują one także kandydatów na radnych, których mają prawo zgłosić partie polityczne lub niezależni kandydaci, a jednym z wymogów biernego prawa wyborczego jest stały pobyt na obszarze gminy, w której się kandyduje od co najmniej jednego roku. Kandydat w momencie rejestracji musi okazać listę z odpowiednią liczbą podpisów poparcia wyborców:

- a) w gminach do 100 mieszkańców- 10 podpisów,
- b) w gminach od 101 do 500 mieszkańców- 20 podpisów,
- c) w gminach od 501 do 2 000 mieszkańców- 50 podpisów,
- d) w gminach od 2 001 do 10 000 mieszkańców- 100 podpisów,
- e) w gminach od 10 001 do 20 000 mieszkańców- 200 podpisów,
- f) w gminach od 20 001 do 30 000 mieszkańców- 300 podpisów,
- g) na każde kolejne rozpoczęte 10 000 mieszkańców- kolejne 100 podpisów⁷⁶⁴.

Wybory lokalne zarządza przewodniczący Rady Narodowej Słowacji najpóźniej 90 dni przed terminem ich przeprowadzenia

⁷⁶⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, Úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí- tekst jednolity- č. 302/1998 Z.z., Ustawa o wyborach do organów gminy z 28 sierpnia 1990r. Slovak National Council Act No. 346/1990 Coll. On elections to bodies of self-governing municipalities, as amended.

⁷⁶¹ Art. 11, ust. 1 ustawy o ustroju gminy z 6 września 1990 r., Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z.z. zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení, Úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení- tekst jednolity- č. 612/2002, Act 369/1990 Coll. From 6 September 1990 on Municipalities, as amended.

⁷⁶² K. Skotnicki, *Konstytucja...*, s. 32.

⁷⁶³ Art. 2 i 3 ordynacji wyborczej do organów gminy.

⁷⁶⁴ Załącznik do ordynacji wyborczej do organów gminy.

(głosowanie może odbyć się w ciągu dwóch dni). Dla ustalenia wyników wyborów stosuje się system wyborczy większościowy- radnym zostaje ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku równej liczby głosów, jeśli sytuacja taka dotyczy dwóch kandydatów tej samej listy partyjnej, mandat przysługuje kandydatowi w kolejności zgłoszenia. Jeżeli taką samą liczbę głosów zdobędą kandydaci dwóch różnych partii lub kandydaci niezależni, odbywa się losowanie.

Początkowo ustawa o gminach mówiła, że liczba radnych przedstawicielstw gminnych powinna wynosić od 9 do 60, następnie na podstawie nowelizacji ustawy z 1992 roku⁷⁶⁵ w gminach poniżej 40 mieszkańców w skład przedstawicielstwa mogło wchodzić pięciu radnych⁷⁶⁶. Ostatecznie na mocy zmian dokonanych w 2001 roku⁷⁶⁷ liczba członków przedstawicielstw gminnych na Słowacji przedstawia się następująco:

Tabela nr 25
Liczba radnych w gminach słowackich⁷⁶⁸

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych
do 40	3
41- 500	3 do 5
501- 1 000	5 do 7
1001- 3 000	7 do 9
3001- 5 000	9 do 11
5001- 10 000	11 do 13
10 001- 20 000	13 do 19
20 001- 50 000	15 do 25
50 001- 100 000	19 do 31
Powyżej 100 000	23 do 41

Jednym z powodów obniżenia liczby członków przedstawicielstw gminnych na Słowacji były pojawiające się problemy z obsadzeniem mandatów radnych ze względu na brak zgłoszonych kandydatów. Taka sytuacja dotyczyła głównie małych gmin, w których brakowało chętnych do objęcia funkcji radnego. Cechą charakterystyczną na Słowacji jest słaba reprezentacja partii politycznych na poziomie małych gmin, w których większe znaczenie w podejmowaniu decyzji wyborczych

⁷⁶⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe.

⁷⁶⁶ http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/K1_Slovensko_krajina_poslancov.pdf

⁷⁶⁷ Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony 453/2001 Z.z.

⁷⁶⁸ Par.11, ust. 3 ustawy o ustroju gminy(č. 369/1990 Z.z., tekst jednolity- č. 612/2002 Z.z.).

przez uprawnionych do głosowania mieszkańców odgrywają kontakty osobiste, a nie przynależność partyjna kandydatów na radnych.

Pierwsze wybory do organów samorządu gminy odbyły się jeszcze w czasach istnienia Czechosłowacji w dniach 23-24 listopada 1990 roku na mocy ustawy o wyborach do organów samorządu gminy⁷⁶⁹. W wyborach tych wzięło udział 64% uprawnionych do głosowania obywateli⁷⁷⁰. Wybory te były swoistym antykomunistycznym referendum, w których Partia Komunistyczna zdobyła 13,6% mandatów radnych i 24,2% mandatów starostów gmin, co pokazuje zmianę preferencji wyborczych i odejście od popierania komunistów jako wyraz aprobaty dla zasady pluralizmu politycznego. Duże znaczenie w tych wyborach odegrali kandydaci niezależni zwłaszcza kandydujący do objęcia funkcji starosty czy burmistrza- 25,8% otrzymało mandat starosty jako kandydaci niepopierani przez żadną siłę polityczną⁷⁷¹. Spośród partii politycznych najlepszy rezultat osiągnęła partia opozycyjna- Społeczeństwo Przeciw Przemocy (sł. *Verejnost' proti násiliu*- VPN), co potwierdziło tendencję z wyborów parlamentarnych oraz Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (sł. *Kresťanskodemokratické hnutie*- KDH).

Kolejne wybory do organów gminy odbyły się 18 i 19 listopada 1994 roku. Frekwencja wyborcza wyniosła w całym kraju 52,42% (najwyższą zanotowano w Svidniku- 70,15%) Najwięcej mandatów starostów gmin i burmistrzów miast przypadło niezależnym kandydatom (28,84%), następny w kolejności był Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (sł. *Hnutie za demokratické Slovensko*- HZDS), który obsadził 18,2% mandatów starostów i burmistrzów, Partia Demokratycznej Lewicy (sł. *Strana demokratickej ľavice*- SDL)- 14,6% oraz Ruch Chrześcijańsko- Demokratyczny (sł. *Kresťanskodemokratické hnutie*- KDH)- 12,9%⁷⁷². Największe procentowe poparcie w wyborach na radnych gminnych uzyskał Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (21,7%), na drugim miejscu znalazła się Partia Chrześcijańsko- Demokratyczna (17,5%), na trzecim Partia Demokratycznej Lewicy (15%), niezależni kandydaci stanowili 5,9%. Frekwencja w porównaniu do poprzednich wyborów samorządowych spadła o około 12% osiągając poziom 52,42%.

⁷⁶⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.

⁷⁷⁰ J. Kling, V. Nižňanský, J. Pilát, *Separate Existences Above All Else- Local Self-Governments and Service Delivery In Slovakia*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002, s. 152.

⁷⁷¹ J. Chapman, L. Malíková, *The recruitment of local political elites*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech experiences*, Bratislava 1995, s. 65-66.

⁷⁷² L. Malíková, *Political reflections on the transformation of Power In local government*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech Experiences*, Bratislava 1995, s. 15.

<http://www.mesto.sk/presovsky/politika/?STRANA=137>

Wybory do organów gminy w roku 1998 zostały początkowo zarządzane przez przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej na 13 i 14 listopada, ostatecznie jednak odbyły się w dniach 18 i 19 grudnia 1998 roku⁷⁷³. Frekwencja wyniosła wówczas 53,9%⁷⁷⁴. Najwięcej mandatów starostów i burmistrzów podobnie jak w poprzednich wyborach obsadzili kandydaci niezależni (28,2%), z kolei najwięcej mandatów radnych gminnych zdobył Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji, Partia Demokratycznej Lewicy oraz Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny⁷⁷⁵. Rezultat wyborów samorządowych potwierdził także zwycięstwo Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji w wyborach do Rady Narodowej we wrześniu 1998 roku, mimo jednak otrzymania największej liczby głosów i mandatów w wyborach parlamentarnych HZDS zostało odsunięte od władzy przez Słowacką Koalicję Demokratyczną, której głównym celem powstania było niedopuszczenie do władzy po raz kolejny kontrowersyjnego polityka i lidera HZDS Vladimíra Mečiara.

Wybory do organów gminy w roku 2002 zostały zarządzane przez przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej na piątek 6 grudnia i sobotę 7 grudnia⁷⁷⁶. Frekwencja wyborcza wyniosła w całym kraju 49,51% (najwyższą zanotowano w okręgu Sobrance- 73,27%, a najniższą w Koszycach, w okręgu III- 20,99%). Najwięcej mandatów starostów i burmistrzów gmin zostało obsadzonych przez kandydatów niezależnych (32,66% mandatów), zaś wśród partii politycznych najwięcej mandatów starostów i burmistrzów gmin przypadło partii Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS). Partii tej przypadło ponadto najwięcej mandatów radnych przedstawicielstw gminnych (otrzymała 16,59% głosów). Na drugim miejscu pod tym względem znalazła się Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (KDH), a w trzeciej kolejności najwięcej mandatów radnych gminnych przypadło niezależnym kandydatom⁷⁷⁷. Kolejne wybory do organów gminy odbyły się 2 grudnia 2006 roku⁷⁷⁸. Frekwencja wyborcza wyniosła w całym kraju 47,65% (najwyższą zanotowano w okręgu Námestovo- 60,84%, a najniższą w Koszycach- 26,54%). Najwięcej mandatów starostów gmin

⁷⁷³ Zákon č. 332/1998 Z.z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994 (ustawa o przedłużeniu ważności terminu wyborów do organów samorządu gminy, jaki obowiązywał w wyborach w roku 1994).

⁷⁷⁴ J. Kling, V. Nižňanský, J. Pilát, *Separate Existences...*, s. 152.

⁷⁷⁵ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2006, s. 401.

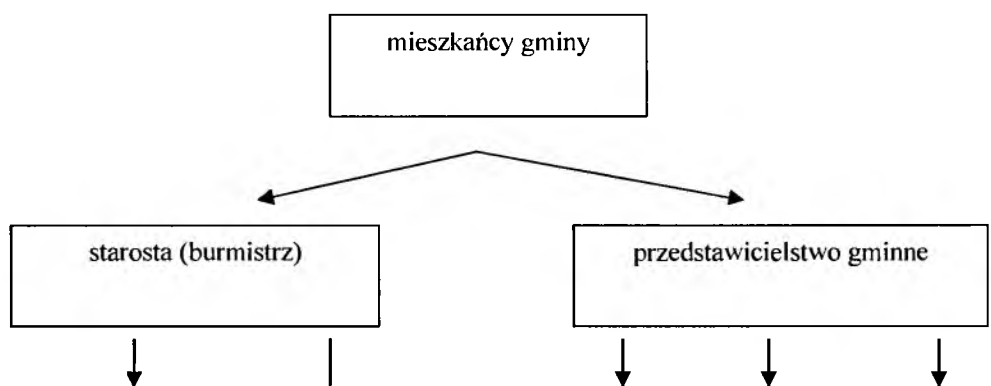
⁷⁷⁶ Rozhodnutie 508/2002 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí, Rozporządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej o ogłoszeniu terminu wyborów do organów samorządu gminy.

⁷⁷⁷ http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm

⁷⁷⁸ Rozhodnutie 63/2002 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí, Rozporządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej o ogłoszeniu terminu wyborów do organów samorządu gminy.

i burmistrzów miast przypadło niezależnym kandydatom- 30,83%, zaś spośród partii politycznych 14,43% mandatów obsadził Kierunek- Partia socjaldemokratyczna (sł. *Smer- sociálna demokracia*), a 7,40% mandatów uzyskała Partia Węgierskiej Koalicji (sł. *Strana maďarskej koalície - Magyar Koalíció Pártja*- SMK-MKP). Z kolei najwięcej mandatów radnych gminnych przypadło w udziale partii Smer- 19%, następnie mandaty obsadzili kandydaci niezależni- 17,10% oraz Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (KDH)- 12,24%⁷⁷⁹. Analizując wyniki wyborów samorządowych na Słowacji należy zauważyć, iż nie pokrywają się one często z rezultatami wyników parlamentarnych, może za wyjątkiem dużych miast, gdzie odzwierciedlają polityczne preferencje wyborców również na szczeblu krajowym. W małych gminach obowiązują inne reguły- największą liczbę mandatów zarówno starostów jak i radnych gminnych zdobywają zazwyczaj kandydaci niezależni, a wśród partii politycznych dosyć dużym i w miarę stałym poparciem cieszy się Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych jest niższa niż w wyborach parlamentarnych, co wynika z faktu, iż wybory samorządowe zazwyczaj odbywają się w tym samym roku, co wybory do rady narodowej, na krótko po tych wyborach parlamentarnych i partie polityczne przywiązują do nich mniejszą uwagę, mobilizując siły na wyborczą kampanię ogólnokrajową. W wyborach samorządowych zdecydowanie wyższą frekwencję obserwuje się w małych gminach w porównaniu do dużych miast, w całym kraju występuje jednak tendencja zmniejszania się udziału mieszkańców w wyborach samorządowych⁷⁸⁰.

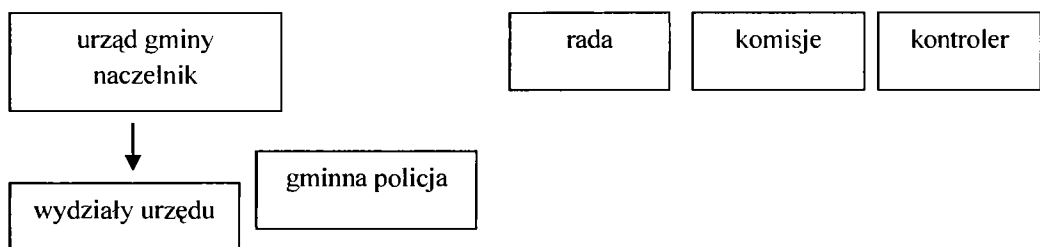
Rysunek nr 13
Struktura wewnętrzna gminy na Słowacji⁷⁸¹



⁷⁷⁹ http://www.statistics.sk/oso_2006/angl/obvod_results/tab5.jsp

⁷⁸⁰ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia...*, s. 403.

⁷⁸¹ *The Slovak Republic*, vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf



Podsumowanie

Tabela nr 26

Nazwy organów stanowiących w gminie w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Nazwa organu stanowiącego w gminie	przedstawicielstwo gminne (czes. <i>zastupitelstvo obce</i>), w miasteczkach przedstawicielstwo miasteczka (czes. <i>zastupitelstvo městyse</i>), a w miastach miejskie przedstawicielstwo (czes. <i>zastupitelstvo města</i>).	rada gminy, rada miasta	przedstawicielstwo gminne (sł. <i>obecné zastupiteľstvo</i>), w miastach przedstawicielstwo miejskie (sł. <i>mestské zastupiteľstvo</i>)	organ przedstawicielski (węg. <i>képviselő-testület</i>), w stolicy i miastach na prawach województwa-zgromadzenie ogólne (węg. <i>közigyűlés</i>).

Tabela nr 27

System wyborczy w wyborach gminnych w krajach wyszehradzkich

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
okres kadencji	4 lata	4 lata	4 lata	4 lata
tytuł wyborczy	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni
system wyborczy	proporcjonalny	mieszany (w gminach do 20 000	większościowy (większości zwykłej)	mieszany (w gminach do 10 000

		mieszkańców- większościowy, a w gminach powyżej 20 000 mieszkańców- proporcjonalny)		mieszkańców- większościowy, w gminach powyżej 10 000 mieszkańców- mieszany, większościowo- proporcjonalny)
--	--	--	--	---

1. Pierwsze wybory gminne odbyły się we wszystkich krajach wyszehradzkich w roku 1990 (najwcześniej w Polsce- w maju, następnie na Węgrzech- w październiku oraz w Czechosłowacji- w listopadzie), a potem w cyklu co cztery lata (1994, 1998, 2002, 2006).
2. We wszystkich państwach wyszehradzkich pierwsze wybory samorządowe odbyły się później niż pierwsze demokratyczne wybory parlamentarne.
3. W pierwszych wyborach samorządowych w tych krajach najwyższą frekwencję wyborczą zanotowano w Czechach- 74%, a najniższą na Węgrzech- ok. 40%.
4. Wybory do organów gminy w Czechach i na Słowacji odbywają się w innym terminie niż wybory do organów samorządowych krajów. W Polsce i na Węgrzech wybory samorządowe na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego odbywają się łącznie, w tym samym czasie.
5. Czynne i bierne prawo wyborcze do organów stanowiących gminy we wszystkich krajach wyszehradzkich przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat.
6. W systemie proporcjonalnym na Węgrzech w przeliczeniu głosów na mandaty stosuje się zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë, a w wyborach samorządowych w Czechach i w Polsce w przypadku list wyborczych (w przypadku grupy list- metoda Sainte-Laguë) obowiązuje metoda d'Hondta.
7. W systemie proporcjonalnym obowiązują klauzule zaporowe dla partii politycznych- na Węgrzech 4-procentowa, w Czechach i w Polsce- 5-procentowa (w Polsce dla grup list próg wyborczy wynosi 10%).
8. W krajach o mniejszych jednostkach szczebla podstawowego rola partii politycznych jest mniejsza- tam w wyborach do organów przedstawicielskich duże znaczenie odgrywają lokalne komitety wyborców i kandydaci niezależni.

9. W wyborach lokalnych w krajach wyszehradzkich obserwuje się podobną tendencję do zmniejszającego się udziału obywateli w głosowaniu- frekwencja spada z wyborów na wybory.

Tabela nr 28

Frekwencja w wyborach gminnych

	1990	1994	1998	2002	2006
Polska	42%	34%	46%	I tura- 44%, II tura- 35%	I tura- 46%, II tura- 40%
Węgry	I tura- 40%, II tura- 26%	43%	46%	51%	53%
Czechy	74%	62%	47%	45%	46%
Słowacja	64%	52%	54%	49%	48%

10. Frekwencja wyborcza jest większa na szczeblu gminy, gdzie wyborcy mają poczucie, że ich głos ma większą wagę dla końcowego wyniku, jej poziom nie jest jednak zbyt wysoki, co często stanowi problem legitymizacji władzy lokalnej.
11. Rola partii politycznych jest większa tam, gdzie obowiązuje ordynacja proporcjonalna, która zmusza kandydatów do grupowania się w szersze listy wyborcze.
12. Ordynacja proporcjonalna prowadzi do mniejszej fragmentacji politycznej organu przedstawicielskiego.
13. Jak pokazały badania w pierwszym okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich w ich władzach znalazły się w dużej mierze osoby, które doświadczenie zdobyły podczas pracy w administracji państwowej za poprzedniego reżimu- największy udział takich osób był na Słowacji- 65%, następnie w Polsce- 54%, na Węgrzech- 49% i w Czechach- 44%⁷⁸².

b) tryb działania

Polska

Rada gminy w Polsce obraduje w trybie sesyjnym. Sesje rady zwołuje jej przewodniczący w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Obowiązkowo musi on zwołać sesję rady w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie przez wójta, burmistrza,

⁷⁸² J. Chapman, L. Malíková, *The recruitment of local political elites*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech experiences*, Bratislava 1995, s. 66.

prezydenta miasta lub $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju lub po ogłoszeniu wyniku wyborów przedterminowych do danej rady gminy. Po upływie tego terminu w ciągu 21 dni od ogłoszenia wyników sesję zwołuje komisarz wyborczy, a jeśli wybory były wynikiem referendum lokalnego w sprawie odwołania rady gminy, pierwszą sesję zwołuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia obowiązków organów gminy. Do czasu wyboru przewodniczącego rady gminy pierwszą sesję nowo wybranej rady prowadzi najstarszy wiekiem rady obecny na sesji⁷⁸³.

Rada gminy podejmuje decyzje w formie uchwał, które zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Działalność rady, sposób podejmowania uchwał jest jawny, co oznacza, iż mieszkańcy danej gminy mają prawo dostępu do informacji, dokumentów⁷⁸⁴ (protokołów z posiedzeń rady gminy lub jej komisji), wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Dla podejmowania uchwał wymagane jest odpowiednie kworum, czyli wystarczająca liczba obecnych, by podejmowane rozstrzygnięcia miały charakter prawnie wiążący- w przypadku uchwał rady gminy jest to połowa ustawowego składu rady. Poprzez zwykłą większość głosów należy rozumieć większą liczbę głosów za niż przeciw, a głosów wstrzymujących nie bierze się pod uwagę.

Węgry

Organ przedstawicielski w gminie węgierskiej odbywa sesje tak często, jak określa to statut gminy, nie rzadziej jednak niż sześć razy w roku. Liczba sesji zależy od zakresu spraw do załatwienia, przyjęło się jednak organizować posiedzenia organu przedstawicielskiego co miesiąc w oparciu o przygotowany wcześniej plan pracy. Organem uprawnionym do zwołania sesji przedstawicielstwa i do przewodniczenia obradom jest burmistrz gminy. Sesje nadzwyczajne powinny być przez niego zwołane, jeśli stosowny wniosek w tej sprawie złoży co najmniej $\frac{1}{4}$ radnych lub komisja organu przedstawicielskiego gminy. W takiej sytuacji burmistrz jest zobowiązany zwołać sesję w ciągu piętnastu dni od złożenia wniosku, w przeciwnym razie sesję zwołuje kierownik urzędu administracji publicznej. Z zasady sesje

⁷⁸³ Art. 20 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷⁸⁴ Zasady dostępu do dokumentów określa statut gminy oraz ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198).

organu przedstawicielskiego są publiczne- wyborcy mogą brać w nich udział bez prawa głosu. W wyjątkowych sprawach organ przedstawicielski większością kwalifikowaną może podjąć decyzję o przeprowadzeniu zamkniętej sesji. W niektórych przypadkach tajne głosowanie jest wymagane przez prawo np. w odniesieniu do kompetencji kreacyjnych organu przedstawicielskiego (wybór zastępcy burmistrza), a dodatkowo głosowanie tajne i imienne jest wymagane przy podejmowaniu uchwały o samorozwiązaniu organu przedstawicielskiego przed upływem kadencji (uchwała taka nie może być podjęta w ciągu sześciu miesięcy po wyborach lokalnych oraz w ciągu ostatniego roku kadencji organu przedstawicielskiego)⁷⁸⁵.

Uchwały podejmowane przez organ przedstawicielski są wiążące, gdy przy odpowiednim kworum za określonym rozwiązaniem głosowało więcej niż połowa obecnych radnych. Kworum oznacza, że na sesji jest obecnych co najmniej połowa ustawowego składu radnych, burmistrz jako członek organu przedstawicielskiego jest wliczany do jego składu w odniesieniu do kworum oraz głosowań przeprowadzanych na forum organu przedstawicielskiego. Dla przyjęcia przez organ przedstawicielski dekretu, którym reguluje ważne dla gminy sprawy, wymagana jest większość kwalifikowana i dekret taki podlega ogłoszeniu w oficjalnym dzienniku urzędowym lub w sposób zwyczajowo przyjęty. Przez większość kwalifikowaną należy rozumieć sytuację, w której więcej niż połowa wybranych radnych głosowała na korzyść danej sprawy⁷⁸⁶. Z głosowania powinien zostać wykluczony radny, którego osobiście lub jego krewnych dotyczy sprawa, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia przez organ przedstawicielski. Każda sesja organu przedstawicielskiego jest protokołowana, a protokół podpisany przez burmistrza i sekretarza gminy zostaje przekazany kierownikowi urzędu administracji publicznej w ciągu 15 dni od posiedzenia organu przedstawicielskiego.

Czechy

Pierwszą sesję nowo wybranego przedstawicielstwa gminnego zwołuje poprzedni burmistrz w ciągu 15 dni od daty ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów lokalnych (jeśli sesja nie zostanie zwołana w tym czasie, prawo to przechodzi na dyrektora regionalnego urzędu administracji państwowej). Pierwszej sesji przewodniczy najstarszy radny obecny na sesji do czasu wyboru starosty lub jego zastępcy. Na inauguracyjnym posiedzeniu przedstawicielstwa gminnego dokonuje się wyboru starosty, jego zastępcy oraz pozostałych członków

⁷⁸⁵ *The Hungarian system of local governments*. Ministry of the Interior. Budapest 2004, s. 11.

⁷⁸⁶ Art. 15, ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym.

ady gminy⁷⁸⁷. Przedstawicielstwo gminne zbiera się w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na trzy miesiące, a sesje zwołuje i im przewodniczy starosta gminy. Starosta jest zobowiązany zwołać sesję przedstawicielstwa, jeśli zażąda tego co najmniej 1/3 radnych lub rietman samorządowego kraju. Ponieważ sesje przedstawicielstwa są otwarte dla publiczności, istnieje konieczność ogłoszenia terminu oraz zaprezentowania porządku obrad najbliższej sesji w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie (informacja powinna pojawić się na oficjalnej tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy co najmniej siedem dni przed rozpoczęciem sesji). Prawo złożenia wniosku lub propozycji uchwały przysługuje każdemu radnemu, radzie gminy oraz komitetom. Przedstawicielstwo gminne jest zdolne do podejmowania rozstrzygnięć, jeśli na sesji obecna jest co najmniej połowa wszystkich radnych. Uchwała przedstawicielstwa ma moc wiążącą, jeśli za jej uchwaleniem głosowało więcej niż połowa wszystkich radnych⁷⁸⁸. Z każdego posiedzenia przedstawicielstwa sporządza się protokół z przebiegu prac podpisany przez starostę.

Słowacja

Przedstawicielstwo gminne na Słowacji zbiera się w miarę potrzeby, co najmniej raz na dwa miesiące. Sesje przedstawicielstwa zwołuje oraz prowadzi starosta (burmistrz) gminy. Pierwszą sesję nowo wybranego przedstawicielstwa zwołuje starosta poprzedniej kadencji w ciągu 30 dni od dnia wyborów. Sesje nadzwyczajne mogą być zwołane przez starostę na wniosek co najmniej 1/3 radnych w ciągu 10 dni od doręczenia prośby. W przypadku nieobecności starosty sesje może zwołać jego zastępca lub radny, któremu przedstawicielstwo powierzyło takie prawo⁷⁸⁹. Przedstawicielstwo może podejmować wiążące rozstrzygnięcia przy odpowiednim kworum, czyli gdy obecnych na sesji jest ponad połowa radnych, zaś do przyjęcia uchwały potrzebna jest większość ponad połowy obecnych radnych. W przypadku zarządzeń gminnych wymagane jest poparcie większości kwalifikowanej 3/5 głosów wszystkich obecnych radnych. Wszelkie decyzje podjęte na forum przedstawicielstwa gminnego podpisuje starosta w ciągu 10 dni od ich uchwalenia. Sesje przedstawicielstwa gminnego są z zasady otwarte dla publiczności, przedstawicielstwo w określonych prawem przypadkach może jednak zarządzić odbycie sesji zamkniętej⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ Art. 91, ust. 1. ustawy o gminach.

⁷⁸⁸ Art. 87 ustawy o gminach.

⁷⁸⁹ Art. 12, ust. 1 ustawy o ustroju gminy.

⁷⁹⁰ Art. 12, ust. 4 ustawy o ustroju gminy.

Podsumowanie

1. W krajach wyszehradzkich sesje organu przedstawicielskiego w gminie zwołuje i im przewodniczy burmistrz (starosta), wyjątek stanowi rozwiązanie przyjęte w Polsce, gdzie kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego nie wykonuje organ wykonawczy (lub przewodniczący kolegiального organu, jak w Czechach), lecz jeden z radnych wybrany na tą funkcję na pierwszej sesji rady po wyborach. W Polsce, w przeciwieństwie do pozostałych państw wyszehradzkich rozdzielono funkcję przewodniczenia radzie i wykonywania uchwał rady.
2. W odniesieniu do sesji organów przedstawicielskich gminy zasadą jest, że są one otwarte dla publiczności i tylko w wyjątkowych sytuacjach można przeprowadzić sesje zamknięte. Chodzi bowiem o przejrzystość działania organów samorządu i umożliwienie mieszkańcom dostępu do informacji.
3. Aby podejmowane uchwały organu stanowiącego miały moc prawnie wiążącą, wymagane jest osiągnięcie odpowiedniego kworum, czyli wystarczającej liczby członków tego organu obecnych na sesji- we wszystkich krajach wyszehradzkich kworum stanowi co najmniej połowa ustawowego składu organu przedstawicielskiego.

c) organy wewnętrzne

Polska

Organami wewnętrznymi rady gminy w Polsce są przewodniczący rady oraz komisje. Ustawa o samorządzie gminnym reguluje tylko najważniejsze kwestie związane z działaniem tych organów, zaś w kwestiach szczegółowych ustawa odsyła do regulacji statutowych.

Przewodniczącego rady gminy oraz 1-3 wiceprzewodniczących rada wybiera ze swego grona bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, na pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy. Bezwzględna większość głosów oznacza w tym wypadku oddanie na określoną kandydaturę co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów przeciwnych i wstrzymujących się. Do zadań przewodniczącego rady gminy należy zwoływanie jej sesji, ustalenie porządku sesji, prowadzenie obrad, przekazywanie podjętych uchwał do organu wykonawczego, koordynowanie pracy komisji rady, przyjmowanie wymaganych od radnych oświadczeń. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego obowiązki pełni wiceprzewodniczący przez niego wyznaczony, a jeśli nie zostanie on wskazany, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący

najstarszy wiekiem. Przewodniczący i wiceprzewodniczący mogą zostać odwołani przez radę przed upływem 4-letniej kadencji taką samą większością jak przy powołaniu (bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy). Wniosek w tej sprawie może złożyć co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy.

Rada gminy ze swojego składu może powoływać stałe i doraźne komisje określając przedmiot ich działania, skład osobowy oraz liczbę komisji (zależy ona w dużej mierze od wielkości danej gminy, jej charakteru- wiejskiego lub miejskiego, rodzaju zadań publicznych do wykonania, liczby mieszkańców). Przykładowo w Krakowie działają następujące komisje stałe: rewizyjna, mienia i rozwoju gospodarczego, budżetowa, infrastruktury, planowania przestrzennego i ochrony środowiska, mieszkalnictwa, dyscyplinarna, kultury, promocji i ochrony zabytków, rodziny i polityki społecznej, zdrowia, profilaktyki oraz uzdrowiskowa, praworządności, sportu i turystyki, do spraw wykorzystania funduszy z Unii Europejskiej, edukacji i kultury fizycznej, główna⁷⁹¹. Komisje są zobowiązane przedłożyć radzie plan pracy oraz sprawozdanie z działalności. Do ich zadań należy przygotowywanie i opiniowanie uchwał rady gminy, występowanie z inicjatywą uchwałodawczą. Komisje stałe są tworzone na okres całej kadencji rady gminy, zaś komisje doraźne mogą być powołane do wykonania ściśle określonego zadania, po czym ulegają rozwiązaniu. W skład komisji mogą wchodzić tylko radni. W posiedzeniach danej komisji poprzez zabieranie głosu w dyskusji bądź składanie wniosków mogą uczestniczyć radni nie będący jej członkami, nie posiadają jednak prawa udziału w głosowaniu na forum tej komisji. Ustawa o samorządzie gminnym nakłada na radę gminy obowiązek utworzenia komisji rewizyjnej, której zadaniem jest kontrola działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy. W jej skład wchodzi radni reprezentujący wszystkie kluby radnych, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy, przy czym ustawowo regulowane są kwestie dotyczące jej zadań. I tak komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy, występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli⁷⁹².

Węgry

⁷⁹¹ www.bip.krakow.pl (4 czerwca 2007 r.)

⁷⁹² Art. 18a ustawy o samorządzie gminnym.

Organ przedstawicielski w gminie węgierskiej ma prawo określić swoją strukturę wewnętrzną poprzez powołanie organów wewnętrznych, akimi są komisje. Organ przedstawicielski decyduje o liczbie komisji, ich nazwie, składzie członkowskim, zakresie spraw i obowiązków im przekazanych. W gminach liczących więcej niż 2000 mieszkańców obligatoryjnie musi zostać powołana komisja finansowa. Ponadto od roku 2002 w każdej gminie musi powstać komisja do sprawdzania oświadczeń majątkowych radnych. Na wniosek radnych reprezentujących interesy mniejszości narodowych lub etnicznych organ przedstawicielski ma obowiązek utworzyć komisję do spraw mniejszości. Zazwyczaj komisje mają charakter stały, mogą jednak zostać powołane także komisje tymczasowe dla określonej sprawy. Przewodniczący oraz połowa składu komisji musi być wyłoniona spośród radnych, zaś burmistrz, zastępca burmistrza oraz pracownicy urzędu gminy nie mogą być członkami ani przewodniczącym komisji. Do zadań komisji należy przygotowywanie decyzji organu przedstawicielskiego, kontrola ich realizacji. Ponadto organ przedstawicielski może upoważnić daną komisję do podejmowania decyzji, a następnie do sprawdzenia jej wykonania. W odniesieniu do decyzji komisji burmistrz również posiada prawo ich weryfikacji i jeśli dopatrzy się naruszenia interesu gminy lub sprzeczności z uchwałami organu przedstawicielskiego, może zawiesić wprowadzenie w życie takiej decyzji komisji⁷⁹³.

Czechy

Przedstawicielstwo gminne może powołać swoje wewnętrzne organy. Są nimi komitety i komisje. Komitety jako organy inicjatywne i kontrolne mogą przedstawiać swoje opinie i propozycje przedstawicielstwu gminnemu, z kolei komisje jako organy inicjatywne i doradcze służą swoją pomocą radzie gminy. Przedstawicielstwo jest zobligowane do powołania komitetu finansowego i kontrolnego, a jeśli na obszarze gminy mieszka co najmniej 10% mniejszości narodowej, członkowie tej mniejszości mają prawo złożyć wniosek o powołanie komitetu do spraw mniejszości narodowej, w skład którego powinna wchodzić co najmniej połowa członków tej mniejszości. Przewodniczący komitetu powinien być radnym przedstawicielstwa gminnego (nie odnosi się to do przewodniczącego komitetu danej dzielnicy w gminie). Komitety wykonują zadania powierzone im przez przedstawicielstwo gminne i za ich realizację odpowiadają przed przedstawicielstwem. Komitety spotykają się w razie potrzeby, ich

⁷⁹³ Art. 25, ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym.

rezolucje są ważne, jeśli ponad połowa ich członków głosowała za ich przyjęciem. Liczba członków komitetu musi być nieparzysta. W przypadku komitetu finansowego i kontrolnego liczba członków nie może być mniejsza niż trzy osoby i członkami tych komitetów nie mogą być burmistrz, jego zastępca, sekretarz gminy oraz pracownicy urzędu odpowiedzialni za sprawy finansowe. Do zadań komitetu finansowego należy przeprowadzanie kontroli zarządzania sprawami finansowymi gminy i jej własności, zaś komitet kontrolny odpowiada za sprawdzenie wykonania uchwał przedstawicielstwa gminnego, rady gminy oraz za przebieg prac w pozostałych komitetach i realizowanych przez pracowników urzędu gminy⁷⁹⁴. Komitety te przygotowują sprawozdania ze swojej działalności, które przedkładają przedstawicielstwu gminnemu do rozpatrzenia. Przedstawicielstwo gminne może ustanowić komitety dla poszczególnych części gminy (dzielnic), liczące nie mniej niż trzech członków, w skład których mogą wchodzić stali mieszkańcy dzielnic powołani przez przedstawicielstwo gminne. Komitet dzielnicowy może przedstawiać propozycje dotyczące rozwoju danej dzielnicy, podziału środków finansowych z uwzględnieniem potrzeb danej dzielnicy, wyrażać opinie co do spraw, będących przedmiotem debaty publicznej w gminie⁷⁹⁵.

Słowacja

Przedstawicielstwo gminne może utworzyć lub znieść stałe lub tymczasowe, wykonawcze, kontrolne lub doradcze organy wewnętrzne, takie jak rada gminy, komisje oraz określa zakres ich zadań. Rada gminy jest organem inicjatywnym, wykonawczym i kontrolnym przedstawicielstwa gminnego, pełni także funkcję organu doradczego starosty. W skład rady gminy wchodzi radni wybierani przez przedstawicielstwo gminne spośród swego składu na okres jego kadencji w liczbie nie przekraczającej 1/3 ustawowego składu przedstawicielstwa gminnego, biorąc pod uwagę reprezentację partyjną w przedstawicielstwie gminnym. Sposób wyboru rady gminy reguluje statut gminy, a przedstawicielstwo gminne podejmuje decyzję o zakresie zadań przekazanych do wykonania radzie gminy. Posiedzenia rady zwołuje i prowadzi starosta gminy co najmniej raz na miesiąc⁷⁹⁶. Przedstawicielstwo gminne może także powołać stałe lub tymczasowe komisje jako organy inicjatywne i kontrolne, w skład których mogą wchodzić radni gminni oraz inne osoby wybrane przez przedstawicielstwo spoza jego składu.

⁷⁹⁴ Art. 119 ustawy o gminach.

⁷⁹⁵ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s 141.

⁷⁹⁶ Art. 14 ustawy o ustroju gminy.

Podsumowanie

1. Organ stanowiący gminy w państwach wyszehradzkich posiada prawo powoływania swoich organów wewnętrznych, decydując jednocześnie o ich składzie liczebnym oraz zakresie zadań.
2. We wszystkich krajach wyszehradzkich do organów wewnętrznych powoływanych przez organ stanowiący gminy zalicza się komisje, w skład których wchodzi radni, ale mogą zostać powołane także osoby spoza składu organu przedstawicielskiego (w Czechach, na Węgrzech, na Słowacji). Prawo zazwyczaj ogranicza także krąg osób, które w komisjach mogą zasiadać – może to dotyczyć burmistrza, przewodniczącego rady lub pracowników urzędu gminy.
3. Ustawodawca w państwach wyszehradzkich narzuca jedynie obowiązek utworzenia wskazanych komisji tematycznych (w Polsce jest to komisja rewizyjna, na Węgrzech komisja do sprawdzania oświadczeń majątkowych radnych oraz komisja finansowa w większych gminach, w Czechach są to komitety finansowy i kontrolny).

d) zadania

Polska

Rada gminy w Polsce jest organem stanowiącym i kontrolnym, co oznacza, że rola stanowiąca polega na uchwalaniu aktów prawnych powszechnie obowiązujących na obszarze jej działania lub aktów wewnętrznych, a funkcja kontrolna obejmuje kontrolę działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych. Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza zasadę domniemania kompetencji rady gminy w zakresie zadań przyznanych prawem na rzecz gminy. Do właściwości rady gminy należą więc wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej⁷⁹⁷. Katalog spraw określony w art. 18, ust. 2 przekazany został do wyłącznej kompetencji rady gminy, tylko rada gminy może więc w tych sprawach podejmować rozstrzygnięcia. Szczegółowe zagadnienia pozostające w gestii rady gminy dotyczą:

- 1) uchwalania statutu gminy,

⁷⁹⁷ Art. 18, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2) ustalania wynagrodzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta), stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności,

3) powoływania i odwoływania skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy - na wniosek wójta,

4) uchwalania budżetu gminy, rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium z tego tytułu,

5) uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

6) uchwalania programów gospodarczych,

7) ustalania zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,

8) podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,

9) podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

a) określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,

b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,

c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,

d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,

e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,

f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,

g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,

h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,

10) określania wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania,

11) podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a, czyli zadań z zakresu administracji rządowej, które gmina może wykonywać na podstawie porozumienia z organami tej administracji oraz zadań z zakresu właściwości powiatu i województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego,

12) podejmowania uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku,

12a) podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,

13) podejmowania uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic, placów publicznych oraz wznoszenia pomników,

14) nadawania honorowego obywatelstwa gminy,

14a) podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,

15) stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy⁷⁹⁸.

Jak wynika z powyższego katalogu, rada gminy podejmuje decyzje w najważniejszych sprawach wspólnoty samorządowej oraz funkcjonowania władz gminy.

Węgry

Do kompetencji organu przedstawicielskiego w gminie węgierskiej należy:

- 1) stanowienie przepisów lokalnych oraz kontrola ich stosowania,
- 2) uchwalanie statutu jako aktu prawa wewnętrznego regulującego organizację i sposób działania organów gminy,
- 3) zarządzanie referendum lokalnego, ustanawianie gminnych symboli, przyznawanie tytułów honorowym obywatelom gminy,
- 4) uchwalanie programu rozwoju gospodarczego oraz budżetu gminy, a następnie przyjmowanie sprawozdania z ich wykonania,
- 5) podejmowanie decyzji w sprawach podatków lokalnych, zaciągania pożyczek, emitowania obligacji,
- 6) ustanawianie gminnych stowarzyszeń, podejmowanie uchwały o przystąpieniu do zrzeszeń międzygminnych, międzynarodowych organizacji samorządowych czy podejmowaniu współpracy z innymi jednostkami samorządowymi za granicą,
- 7) zakładanie gminnych instytucji,
- 8) wznoszenie pomników, dbanie o miejsca publiczne,
- 9) inicjowanie procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷⁹⁹.

Organ przedstawicielski może delegować pewne określone uprawnienia na rzecz burmistrza, swoich komisji, jednostek podziału

⁹⁸ Art. 18, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym

⁹⁹ Art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym.

pomocniczego, samorządu mniejszości narodowych lub stowarzyszeń gminnych, ale też w każdym momencie może te uprawnienia wycofać. W przypadku podjęcia stosownej uchwały w zakresie spraw wymienionych w ustawie w ciągu 30 dni od jej przyjęcia sąd o właściwości miejscowej dla danej gminy może zażądać jej przekazania celem sprawdzenia, czy nie zostało w ten sposób naruszone prawo.

Czechy

Do zadań przedstawicielstwa w gminie czeskiej należy:

- 1) zatwierdzanie programu rozwoju gminy,
- 2) zatwierdzanie gminnego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 3) uchwalanie budżetu gminy i sprawozdania z jego wykonania,
- 4) podejmowanie decyzji w sprawie utworzenia stałych lub czasowych funduszy gminnych,
- 5) tworzenie lub likwidowanie jednostek organizacyjnych gminy oraz zatwierdzanie ich programów działania,
- 6) tworzenie i likwidowanie przedsiębiorstw gminnych i innych gminnych osób prawnych,
- 7) delegowanie gminnych przedstawicieli na ogólne spotkania akcjonariuszy w przedsiębiorstwach, w których gmina ma swoje udziały,
- 8) publikacja wiążących aktów prawa miejscowego uchwalanych przez przedstawicielstwo,
- 9) zarządzanie przeprowadzenia referendum lokalnego,
- 10) podejmowanie decyzji w sprawach zmian terytorialnych w gminie,
- 11) określanie liczby członków rady gminy,
- 12) powoływanie i odwoływanie burmistrza, jego zastępcy oraz pozostałych członków rady gminy spośród radnych,
- 13) określanie stanowisk, z których powinni być zwolnieni radni,
- 14) powoływanie i odwoływanie przewodniczących komitetów oraz pozostałych członków,
- 15) określanie wynagrodzenia radnych, wysokości zwrotu kosztów podróży służbowych,
- 16) określanie zasad wynagrodzenia dla członków komitetów nie będących radnymi,
- 17) tworzenie i likwidowanie sił policji gminnej,
- 18) podejmowanie decyzji w sprawie przystępowania do stowarzyszeń międzygminnych i innych form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego,
- 19) podejmowanie decyzji w sprawie nazewnictwa poszczególnych części gminy, ulic oraz miejsc publicznych,
- 20) nadawanie tytułu honorowego obywatela gminy oraz innych nagród⁸⁰⁰.

⁸⁰⁰ Art. 84, ust. 2 ustawy o gminach.

Ponadto przedstawicielstwo gminne podejmuje ważne decyzje związane z zarządzaniem własnością gminną- dotyczących zakupu, sprzedaży, dzierżawy majątku gminy, inwestycji, przekazania środków finansowych na potrzeby stowarzyszeń, zaciągania pożyczek itp. Część zadań przedstawicielstwa jest zastrzeżonych wyłącznie do jego kompetencji, co oznacza, że nie można ich zlecić do wykonania innym organom gminy. Dotyczy to m.in. wydawania rozporządzeń gminnych, uchwalania programu rozwoju gminy, planu zagospodarowania przestrzennego, budżetu, zarządzenia referendum gminnego, ustanowienia opłaty lokalnej, powołania lub zniesienia policji gminnej⁸⁰¹.

Słowacja

Do zadań przedstawicielstwa gminnego na Słowacji należy:

- 1) określanie zasad gospodarowania majątkiem gminy,
- 2) uchwalanie budżetu gminy, jego zmiana, kontrola jego wykonania, emitowanie obligacji gminnych, podejmowanie decyzji w sprawie zaciągnięcia pożyczki lub kredytu,
- 3) uchwalanie miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu rozwoju gminy,
- 4) decydowanie o ustanowieniu lub zniesieniu podatków lokalnych lub opłat lokalnych określonych w osobnych przepisach,
- 5) zwoływanie zebrania mieszkańców gminy oraz zarządzanie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawach ważnych dla wspólnoty lokalnej,
- 6) uchwalanie powszechnie obowiązujących zarządzeń,
- 7) wyrażanie zgody na przystąpienie gminy do międzynarodowego stowarzyszenia lub podjęcia współpracy międzynarodowej,
- 8) powoływanie głównego kontrolera,
- 9) określanie organizacji wewnętrznej urzędu gminy oraz wysokości wynagrodzenia starosty i kontrolera gminnego,
- 10) przyjmowanie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zgodnie z wytycznymi określonymi w odrębnych przepisach,
- 11) tworzenie, znoszenie i kontrola jednostek budżetowych, organizacji gminnych oraz na podstawie propozycji starosty mianowanie i odwoływanie dyrektorów takich instytucji,
- 12) tworzenie i znoszenie firm handlowych oraz innych osób prawnych, zatwierdzanie przedstawicieli gminnych w organach tych przedsiębiorstw,
- 13) zatwierdzanie wniosków o fundusze gminne, o przystąpienie do stowarzyszeń,
- 14) tworzenie i znoszenie niezbędnych dla działania gminy organów oraz determinowanie zakresu ich zadań,

¹ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 140.

- 15) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, nagród gminnych,
- 16) ustanawianie symboli gminnych- herbu, flagi, hymnu⁸⁰².

Podsumowanie

1. We wszystkich państwach wyszehradzkich organ stanowiący podejmuje strategiczne decyzje dla funkcjonowania i rozwoju gminy w formie aktów prawa miejscowego.
2. Organ stanowiący w gminie podejmuje uchwały m.in. w sprawach majątkowych gminy (nabycie, zbycie, dzierżawa własności komunalnej), finansowych (uchwalanie budżetu, decydowanie o podatkach i opłatach lokalnych), personalnych (powoływanie i odwoływanie na wskazane w ustawach stanowiska), strukturalnych (tworzenie i znoszenie instytucji i przedsiębiorstw gminnych), dotyczących współpracy z innymi jednostkami samorządowymi w kraju i za granicą, zarządzania referendum gminnego czy określania symboli gminnych.

e) status prawny radnego

Polska

Status prawny radnego gminy w Polsce reguluje ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepisy dotyczące praw i obowiązków radnego oraz zakazów związanych z wykonywaniem mandatu radnego w gminie są zbliżone do tych określonych w ustawie o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku, co wskazuje na przyjęcie podobnej koncepcji mandatu przedstawiciela w każdej jednostce samorządu terytorialnego w Polsce. Radny zdobywa mandat w wyniku wyborów, aby jednak możliwe było jego wykonywanie, radny na pierwszej sesji rady gminy po wyborach zobligowany jest do złożenia ślubowania. Odmowa jego złożenia oznacza zrzeczenie się mandatu. Radny nieobecny na pierwszej sesji rady gminy oraz radny, który uzyskał mandat w trakcie trwania kadencji, składa ślubowanie na pierwszej sesji, na której jest obecny.

Mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że nie jest on związany instrukcjami wyborców ani innych podmiotów (np. partii politycznych, komitetów wyborczych), nie ma zobowiązań wobec wyborców, którzy oddali na niego swój głos, a decyzje podejmuje

⁸⁰² Art. 11, ust. 4 ustawy o ustroju gminy.

według własnego uznania mając oczywiście na uwadze dobro całej wspólnoty, którą reprezentuje jako radny.

Mandatu radnego nie można łączyć z wykonywaniem innych funkcji wskazanych w ustawie, a mianowicie:

- 1) mandatem posła lub senatora,
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody,
- 3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego⁸⁰³.

Do obowiązków radnego należy branie udziału w pracach organów, do których został wybrany lub desygnowany, czyli uczestniczenia w sesjach rady gminy, jej komisji, innych instytucji samorządowych np. organach związku międzygminnego. Uczestnictwo to ma polegać na zabieraniu głosu w dyskusji, podejmowanie inicjatywy uchwałodawczej, składanie wniosków, udział w głosowaniach na forum rady gminy itp. Radny ma ponadto obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami gminy, ich organizacjami poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez nich postulatów i przedstawianie ich organom danej gminy do rozpatrzenia.

W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, czego skutkiem jest zaostrzona odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione wobec osoby radnego w związku z wykonywaniem przez niego mandatu. Dotyczy to dopuszczenia się czynnej napaści na radnego, naruszenie jego nietykalności osobistej, znieważenia lub groźby, poprzez którą wywierany jest wpływ na czynności służbowe radnego. Ochronie podlega także stosunek pracy radnego, gdyż rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której radny jest członkiem i rada powinna odmówić takiej zgody, jeśli podstawą zwolnienia są kwestie związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Ponadto pracodawca jest zobowiązany zwolnić radnego od pracy zawodowej, by umożliwić mu udział w pracach organów gminy. Uprawnieniem radnego jest również prawo do otrzymania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Wysokość diety radnego w gminie jest ustalana przez radę gminy, lecz radę w tym względzie ogranicza rozporządzenie Rady Ministrów, które określa maksymalną wysokość diet przysługujących radnym. Radni mają ponadto prawo tworzenia klubów radnych jako formę ich reprezentacji politycznej, a zasady ich działania powinny zostać określone w statucie danej gminy. Przynależność klubowa ma swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w składzie komisji rewizyjnej w gminie, gdyż ustawa o samorządzie gminnym zastrzega konieczność członkostwa w tej komisji przedstawicielom wszystkich klubów radnych, aby zapewnić także opozycji możliwość kontroli np. organu wykonawczego w gminie.

⁸⁰³ Art. 25b ustawy o samorządzie gminnym.

Szeroko rozbudowano natomiast kwestie dotyczące zakazów odnoszących się do radnych w formie tzw. przepisów antykorupcyjnych, by wyeliminować możliwości wykorzystywania stanowiska radnego czy ograniczyć powiązania majątkowe pomiędzy radnym a jednostkami gminy⁸⁰⁴. Jeden z przepisów zabrania radnemu brania udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego. Kolejny zakazuje nawiązania oraz wykonywania stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat czy pełnienia funkcji kierownika bądź jego zastępcy w jednostce organizacyjnej gminy. Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością. Radny oraz jego małżonek nie może być członkiem władz zarządzających spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Występują także limity dla radnych co do posiadania przez nich akcji lub udziałów w spółkach z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminy- dopuszczalne jest posiadanie pakietu nie większego niż 10% akcji spółek z udziałem gminnych osób prawnych. Radni zostali zobowiązani do składania corocznie oświadczenia o stanie majątkowym oraz o prowadzeniu działalności gospodarczej przez najbliższych. Niezłożenie tych oświadczeń powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia (w 2006 roku została wprowadzona sankcja utraty mandatu za niezłożenie oświadczenia, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak ten przepis za niezgodny z Konstytucją RP).

Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek:

- 1) odmowy złożenia ślubowania,
- 2) pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- 3) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności,
- 4) wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- 5) utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,
- 6) śmierci⁸⁰⁵.

Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W przypadku nieobsadzenia mandatów lub wygaśnięcia mandatu radnego rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców, wojewoda zarządza wybory uzupełniające. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadałaby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad.

⁸⁰⁴ Na mocy ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806).

⁸⁰⁵ Art. 190, ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, rada podejmuje na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności. Przy równej liczbie głosów decyduje kolejność umieszczenia nazwiska kandydata na liście⁸⁰⁶.

Węgry

Na Węgrzech kwestie dotyczące statusu radnego organu przedstawicielskiego gminy reguluje ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawa o specyficznych uregulowaniach statusu prawnego przedstawicieli samorządu terytorialnego⁸⁰⁷. Pierwszy ze wspomnianych aktów prawnych reguluje sprawy dotyczące praw i obowiązków radnego, drugi z kolei odnosi się do zagadnień związanych z zasadą niepołączalności funkcji (*incompatibilitas*) oraz do przypadków wygaśnięcia mandatu radnego przed upływem kadencji, na jaką został wybrany. I tak mandatu radnego nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) urzędnika centralnych urzędów administracji państwowej,
- b) kierowników oraz urzędników urzędów administracji publicznej w województwach oraz urzędników w regionalnych lub lokalnych jednostkach administracji państwowej, których kompetencje odnoszą się do działania gminy,
- c) sekretarza gminy (miasta, dzielnicy stolicy, województwa, Budapesztu) lub pracownika urzędu gminy, w której został wybrany,
- d) pracownika urzędu rady rozwoju regionalnego z kompetencjami w odniesieniu do gminy,
- e) osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwach komunalnych lub innych jednostkach podległych organom gminy,
- f) członka organizacji powołanej przez organ przedstawicielski gminy do zarządzania publicznymi funduszami (wyjątek stanowi członkostwo w zarządzie),
- g) dyrektora generalnego, jego zastępcy, dyrektorów, członków zarządów przedsiębiorstw gminnych założonych przez organ przedstawicielski gminy,
- h) dyrektora naczelnego, członka zarządu, organu wykonawczego organizacji z właścicielskimi udziałami gminy lub odpowiednio

⁸⁰⁶ Art. 194 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁸⁰⁷ Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments (2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről (kivonatos közlés)

http://www.valasztas.hu/en/02/2_0.html

dyrektora, członka zarządu lub organu wykonawczego organizacji powołanej przez przedsiębiorstwo, będące własnością gminy,

- i) członka zarządu, dyrektora w firmach nadających programy regionalne, wydawcy gazet, czy ich dystrybutorzy⁸⁰⁸.

Ponadto mandatu radnego nie można łączyć z funkcją prezydenta Republiki, członka Trybunału Konstytucyjnego, prezydenta, wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli⁸⁰⁹. W sytuacji wyboru na radnego osoba ta jest zobligowana do rezygnacji z funkcji, która narusza zasadę niepołączalności stanowisk, w przeciwnym razie mandat radnego wygasa.

Radny nie może przyjmować żadnego wynagrodzenia lub honorarium za wyjątkiem zwrotu wydatków poniesionych w związku z obowiązkami wykonywanymi na rzecz fundacji czy przedsiębiorstwa powołanego przez gminę.

Mandat radnego, jego prawa i obowiązki rozpoczynają się w momencie wyborów, a kończą z upływem czteroletniej kadencji, na którą radny zostaje wybrany. Potwierdzeniem objęcia mandatu jest złożenie przysięgi na pierwszej sesji nowo wybranego organu przedstawicielskiego. Radnemu przysługuje mandat wolny, co oznacza, że nie jest on związany instrukcjami wyborców, do jego obowiązków należy jednak stałe utrzymywanie kontaktu z wyborcami, przyjmowanie od nich wniosków, przedstawianie na forum organu przedstawicielskiego spraw przekazywanych przez mieszkańców gminy według własnego uznania. Radny może składać zapytania w stosunku do burmistrza, sekretarza, przewodniczących komisji, może brać udział w posiedzeniach komisji, których nie jest członkiem, żądać potrzebnych informacji i pomocy w wypełnianiu mandatu. Ponadto obowiązkiem radnego jest branie udziału w pracach organu przedstawicielskiego, jego komisji, do których radny został wybrany⁸¹⁰. W czasie wykonywania mandatu radny korzysta z pewnych uprawnień umożliwiających mu wypełnianie obowiązków w postaci diety radnego, zwrotu kosztów podróży, zwolnienia z pracy zawodowej.

Mandat radnego w gminie węgierskiej wygasa w następujących przypadkach:

- 1) w dniu wyborów lokalnych na następną kadencję,
- 2) utraty przez radnego prawa do głosowania,
- 3) w sytuacji naruszenia zakazu łączenia mandatu radnego z funkcjami określonymi w prawie,
- 4) złożenia rezygnacji,

⁸⁰⁸ Art. 5 of the Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments.

⁸⁰⁹ <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>

⁸¹⁰ Art. 19 ustawy o samorządzie terytorialnym.

- 5) niemożności sprawowania mandatu radnego, czyli nieuczestniczenia w obradach organu przedstawicielskiego przez okres co najmniej roku,
- 6) rozwiązania organu przedstawicielskiego,
- 7) podjęcia przez organ przedstawicielski gminy uchwały o samorozwiązaniu,
- 8) śmierci⁸¹¹.

Czechy

Członek organu przedstawicielskiego w gminie czeskiej posiada prawo do:

- a) przedstawiania propozycji do dyskusji na forum przedstawicielstwa gminnego, rady gminy, komitetów i komisji,
- b) składania zapytań, uwag, sugestii w stosunku do członków rady gminy, przewodniczących komitetów, statutowych organów osób prawnych utworzonych przez gminę lub dyrektorów jednostek budżetowych gminy, a odpowiedź powinna być udzielona w ciągu 30 dni,
- c) żądania udzielenia informacji od pracowników urzędu gminy oraz pracowników osób prawnych i jednostek budżetowych związanych z działalnością gminy i potrzebnych radnemu do wykonywania przez niego obowiązków⁸¹².

Radny jest zobowiązany do brania udziału w posiedzeniach przedstawicielstwa gminnego i innych organów, których został członkiem, realizacji zadań wynikających z pełnionych funkcji, dbania o interesy mieszkańców gminy oraz do działania i zachowywania się w sposób odpowiadający powadze zajmowanego urzędu. Radny może zostać wykluczony z obrad przedstawicielstwa, jeśli rozstrzygana będzie sprawa ściśle związana z jego interesem prywatnym⁸¹³.

Radny gminy może pełnić swoją funkcję etatowo (wówczas należy mu się wynagrodzenie) lub nieetatowo, kiedy oprócz pełnienia mandatu jest zatrudniony na innym stanowisku. Wówczas jego pracodawca jest zobowiązany do udzielenia radnemu urlopu na czas kadencji wraz z refundacją pensji według stawek ustalonych z gminą⁸¹⁴.

Mandatu radnego gminy nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) pracownika urzędu gminy, w której został wybrany,
- b) pracownika innych urzędów administracji samorządowej,
- c) radnego w innej gminie lub dzielnicy,
- d) starosty gminy lub burmistrza miasta⁸¹⁵.

⁸¹¹ Art. 2 ustawy o specyficznych uregulowaniach statusu prawnego przedstawicieli samorządu terytorialnego.

⁸¹² Art. 82 ustawy o gminach.

⁸¹³ Art. 83 ustawy o gminach.

⁸¹⁴ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 142.

⁸¹⁵ Art. 5, ust. 2 i 3 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

Mandat radnego w gminie czeskiej wygasa wskutek:

- a) odmówienia złożenia przysięgi lub złożenia jej z zastrzeżeniem,
- b) rezygnacji,
- c) śmierci,
- d) upływu kadencji (w dniu wyborów),
- e) połączenia gmin,
- f) prawomocnego orzeczenia sądu o nałożeniu kary pozbawienia wolności,
- g) utraty prawa wyborczego,
- h) naruszenia zakazu łączenia funkcji⁸¹⁶.

Wygaśnięcie mandatu radnego każdorazowo stwierdza przedstawicielstwo gminne podejmując w tej sprawie stosowną uchwałę.

Słowacja

Obowiązki i prawa radnego w gminie słowackiej określa ustawa o ustroju gminy z 6 września 1990 roku⁸¹⁷. Radny jest zobowiązany do złożenia przysięgi na pierwszej sesji przedstawicielstwa gminnego, na której jest obecny, brania udziału w sesjach przedstawicielstwa oraz jego organów, do których został wybrany, stosowania się do zapisów statutu gminy, regulaminu wewnętrznego oraz do obrony interesu gminy i jej mieszkańców⁸¹⁸.

Do obowiązków radnego należy:

- a) przedstawianie propozycji przedstawicielstwu gminnemu i jego wewnętrznym organom,
- b) interpelowanie starosty oraz członków rady gminy w kwestiach związanych z wykonywaniem ich zadań,
- c) żądanie wyjaśnień od dyrektorów przedsiębiorstw utworzonych przez gminę w zakresie ich kompetencji,
- d) żądanie informacji i wyjaśnień od osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy, które dotyczą skutków tej działalności dla rozwoju gminy,
- e) uczestniczenie w inspekcjach, dochodzeniach, przygotowywaniu skarg i zawiadomień dotyczących działalności organów gminy,
- f) żądanie wyjaśnień od państwowych organów w sprawach związanych z należytym wykonywaniem mandatu radnego⁸¹⁹.

Ponadto radny powinien utrzymywać stały kontakt z wyborcami, informować mieszkańców o swojej działalności na forum przedstawicielstwa gminnego oraz o uchwałach podejmowanych na sesjach przedstawicielstwa. Pracodawca jest zobowiązany umożliwić

⁸¹⁶ Art. 55 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o zmianie niektórych przepisów.

⁸¹⁷ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení - č. 612/2002 - tekst jednolity. Act 369/1990 Coll. From 6 September 1990 on Municipalities.

⁸¹⁸ Art. 25, ust. 1 ustawy o ustroju gminy.

⁸¹⁹ Art. 25, ust. 3 ustawy o ustroju gminy.

radnemu wzięcie udziału w pracach przedstawicielstwa oraz jego organów wewnętrznych.

Funkcji radnego w gminie słowackiej nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) starosty gminy,
- b) pracownika samorządowego w gminie, w której został wybrany,
- c) statutowego organu jednostki budżetowej lub organizacji utworzonej przez gminę, w której został wybrany,
- d) innych funkcji określonych w osobnych ustawach⁸²⁰.

Wygaśnięcie mandatu radnego w gminie słowackiej następuje wskutek:

- a) odmówienia złożenia przysięgi lub złożenia jej z zastrzeżeniem,
- b) upływu kadencji,
- c) zrzeczenia się mandatu,
- d) oskarżenia za przestępstwo umyślne, jeśli kara więzienia nie została zawieszona,
- e) utraty lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych,
- f) zmiany stałego miejsca zamieszkania poza granicami gminy, w której został wybrany,
- g) nieuczestniczenia w sesjach przedstawicielstwa gminnego trzy razy z rzędu bez uzasadnionej, ważnej przyczyny,
- h) niemożności brania udziału w sesjach przedstawicielstwa w okresie jednego roku,
- i) złamania zakazu łączenia funkcji,
- j) zniesienia gminy,
- k) śmierci⁸²¹.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich mandat radnego w gminie jest mandatem wolnym, co oznacza, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców w swojej działalności na forum organu stanowiącego w gminie.
2. We wszystkich krajach wyszehradzkich ustawy samorządowe określają podstawowe obowiązki i prawa przysługujące radnym jako przedstawicielom społeczności lokalnej na poziomie gminy, czyli przede wszystkim branie udziału w pracach organów, których radny jest członkiem i otrzymywania diety za wykonywanie swoich obowiązków.
3. We wszystkich krajach wyszehradzkich prawo reguluje także przypadki wygaśnięcia mandatu radnego przed upływem kadencji oraz katalog funkcji, z którymi mandat radnego gminnego nie można łączyć, co ma na celu z jednej strony zapewnienie

⁸²⁰ Art. 11, ust. 2 ustawy o ustroju gminy.

⁸²¹ Art. 25, ust. 2 ustawy o gminach.

odpowiedniego poziomu wykonywania mandatu, a z drugiej wyeliminowanie możliwości wykorzystywania pozycji dla innych działań.

4. Naczelnym nakazem radnego gminy pozostaje dobro danej wspólnoty lokalnej, a nie interes prywatny czy określonej grupy społecznej.

f) sposób odwołania

Polska

Organy gminy ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę. Ponadto, jeżeli w wyniku zmian terytorialnych skład organu stanowiącego danej gminy zmniejszył się poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych, organ ten ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

Rada gminy może zostać odwołana przed upływem kadencji w trybie referendum lokalnego, które na wniosek co najmniej 10% mieszkańców gminy zarządza komisarz wyborczy po sprawdzeniu, czy wniosek mieszkańców spełnia wymogi formalne zawarte w ustawie o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku⁸²². Dla ważności takiego referendum musi wziąć w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś wynik referendum jest wiążący, jeżeli za odwołaniem rady gminy oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli te wymogi nie zostaną spełnione, to wynik referendum nie przyniesie żadnych skutków prawnych. Referendum w sprawie odwołania rady gminy może się jednak odbyć nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od dnia wyborów lub od dnia ostatniego referendum w tej sprawie. Nie przeprowadza się go natomiast, gdy do zakończenia kadencji rady gminy pozostało tylko 6 miesięcy⁸²³.

Rozwiązanie rady gminy może nastąpić na podstawie uchwały Sejmu podjętej na wniosek Prezesa Rady Ministrów w przypadku, gdy organ ten dopuszcza się powtarzającego się naruszania obowiązującego prawa. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyborów nowej rady gminy będzie pełniła funkcje tego organu⁸²⁴.

W razie nie rokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu gminnego

⁸²² Dz. U. nr 88, poz. 985 z późn. zm.

⁸²³ Ustawa o referendum lokalnym.

⁸²⁴ Art. 96, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do czasu ukonstytuowania się nowych organów gminy po wyborach przedterminowych. Wówczas wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy przejmuje komisarz rządowy powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁸²⁵.

Węgry

Organ przedstawicielski w gminie węgierskiej może podjąć uchwałę o samorozwiązaniu przed upływem kadencji kwalifikowaną większością w głosowaniu imiennym i jest to jego wyłączna kompetencja. Decyzja taka może zostać podjęta, gdy organ ten nie jest zdolny do działania i wszelkie próby naprawienia sytuacji nie przynoszą rezultatu. W przypadku samorozwiązania organu przedstawicielskiego również mandat burmistrza ulega wygaśnięciu przed upływem kadencji i wybory przedterminowe do organów gminy muszą być zarządzane w ciągu 75 dni. Do czasu wyboru nowych organów poprzednie sprawują swoje obowiązki. Prawo przewiduje jednak pewne ograniczenia czasowe dla dokonania samorozwiązania przez organ przedstawicielski gminy- nie może to nastąpić w ciągu sześciu miesięcy po wyborach oraz w ciągu ostatniego roku kadencji.

Ponadto, zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie terytorialnym, parlament na wniosek rządu i po konsultacjach z Trybunałem Konstytucyjnym może rozwiązać organ przedstawicielski gminy, jeśli jego działanie narusza konstytucję. Jeśli parlament podejmie taką decyzję, jednocześnie wyznacza datę wyborów przedterminowych w ciągu 60 dni od rozwiązania organu przedstawicielskiego. Do czasu wyboru nowego organu przedstawicielskiego obowiązki organu stanowiącego gminy wypełnia komisarz republiki mianowany przez prezydenta⁸²⁶.

Czechy

Jeśli przedstawicielstwo gminne nie zbiera się dłużej niż sześć miesięcy, minister spraw wewnętrznych może je rozwiązać. Podstawę do rozwiązania przedstawicielstwa gminnego przed upływem czteroletniej kadencji przez ministra daje również fakt niestosowania się przedstawicielstwa lub jego organu wewnętrznego do decyzji

⁸²⁵ Art. 97 ustawy o samorządzie gminnym.

⁸²⁶ *The Hungarian system of local governments*, Ministry of the Interior, Budapest 2004, s. 12.

podjętej przez mieszkańców gminy w drodze referendum gminnego⁸²⁷. W takiej sytuacji ministerstwo spraw wewnętrznych powołuje administratora gminy spośród urzędników wyznaczonych przez ministerstwo. Wspomniany wyżej administrator zostaje powołany również w następujących sytuacjach:

- a) jeśli po zarządzeniu terminu wyborów lokalnych nie został zarejestrowany żaden kandydat na radnego gminy lub nie zgłosili się chętni do podjęcia funkcji członka okręgowej komisji wyborczej,
- b) jeśli wygasną mandaty wszystkich radnych przedstawicielstwa gminnego i zastępcy nie zdołają wypełnić wszystkich brakujących wakatów,
- c) jeśli nie zostanie wybrany starosta gminy w ciągu sześciu miesięcy od pierwszego posiedzenia przedstawicielstwa gminnego lub od odwołania czy rezygnacji starosty,
- d) w przypadku połączenia lub zniesienia gminy z początkiem nowego roku kalendarzowego⁸²⁸.

Administrator gminy pełni swoje obowiązki do czasu pierwszego posiedzenia przedstawicielstwa gminnego lub do czasu wyboru nowego starosty.

Słowacja

Przepisy ustaw samorządowych nie przewidują możliwości odwołania organu stanowiącego gminy przed upływem kadencji w drodze referendum lokalnego, czyli przez mieszkańców, którzy dokonali wyboru członków tych przedstawicielstw. Nowe wybory są jednak zarządzane przez przewodniczącego Rady Narodowej Słowacji w przypadku powstania nowej gminy, która może powstać z połączenia dwóch gmin lub rozpadu gminy na mocy decyzji rządu. W takiej sytuacji organy poprzednich gmin ulegają rozwiązaniu i pojawia się konieczność wyboru organów już nowej jednostki⁸²⁹.

Podsumowanie

1. W większości krajów wyszehradzkich istnieje możliwość odwołania organu stanowiącego gminy jako całości przed upływem kadencji.
2. Na Węgrzech ustawodawca przyznał organowi przedstawicielskiemu w gminie prawo podjęcia uchwały

⁸²⁷ Art. 89 ustawy o gminach.

⁸²⁸ Art. 98, ust. 1 ustawy o gminach.

⁸²⁹ Art. 48 ustawy o wyborach do organów samorządu gminnego.

o samorozwiązaniu przed upływem kadencji, jeśli organ ten nie jest zdolny do działania.

3. W Polsce mieszkańcy mogą zainicjować referendum lokalne w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji.
4. W Polsce, w Czechach i na Węgrzech w przypadku naruszania prawa czy niemożności działania organ stanowiący gminy może ulec rozwiązaniu decyzją parlamentu lub organu administracji państwowej.
5. Spośród krajów wyszehradzkich najbardziej stabilną pozycję w sensie ograniczenia możliwości przedterminowego rozwiązania ma przedstawicielstwo gminne na Słowacji, które nie może zostać rozwiązane ani w drodze referendum, ani decyzją władz państwowych, jedyną możliwością stwarzającą zmiany terytorialne w przypadku powstania nowej gminy (poprzez połączenie lub rozpad).

4.2. Organ wykonawczy w gminie

a) sposób wyboru

Polska

W Polsce organem wykonawczym od 2002 roku jest wójt, burmistrz, prezydent miasta wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych na czteroletnią kadencję. Do tego czasu organem wykonawczym w gminie był kolegialny zarząd wybierany w sposób pośredni przez radę gminy. Obecnie wójt jest organem wykonawczym w gminie wiejskiej, w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz, zaś w miastach powyżej 100 000 mieszkańców oraz miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym prezydent był organem wykonawczo-zarządzającym, organem wykonawczym jest prezydent miasta. Od roku 2002, kiedy odbyły się pierwsze wybory powszechne wójta, burmistrza i prezydenta miasta, przeprowadza się je łącznie z wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę i upływa z dniem upływu kadencji rady, z tym, że po

plywie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia
bowiązków przez nowo wybranego wójta. Zasady i tryb wyborów
rganu wykonawczego w gminie określa ustawa o bezpośrednim
wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 20 czerwca 2002
oku⁸³⁰, zaś w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się
orzeczenia ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików
województw z 16 lipca 1998 roku⁸³¹. Czynne prawo wyborcze w tych
wyborach ma każdy obywatel, który posiada prawo wybierania do rady
gminy, czyli najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat i zamieszkuje
na obszarze danej gminy. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze)
przysługuje z kolei obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu
głosowania kończy 25 lat, przy czym kandydat na wójta, burmistrza lub
prezydenta miasta nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy,
w której kandyduje⁸³². Kandydat na wójta nie może jednak jednocześnie
kandydować na wójta w innej gminie. Prawo zgłaszania kandydatów
na wójta przysługuje partiom politycznym i koalicjom partii
politycznych, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz
wyborcom, przy czym prawo zgłoszenia ma komitet wyborczy, który
zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie
okręgów wyborczych w danej gminie. W celu zgłoszenia kandydata na
wójta komitet wyborczy powinien zebrać odpowiednie poparcie
wyborców co najmniej:

- 1) 150 wyborców w gminie liczącej do 5 000 mieszkańców,
- 2) 300 wyborców w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców,
- 3) 600 w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców,
- 4) 1 500 w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców,
- 5) 2 000 w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców,
- 6) 3 000 w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

Wybory przeprowadzają komisje powołane do przeprowadzenia
wyborów do rad gmin. Wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta
zostaje wybrany kandydat, który uzyskał więcej niż połowę ważnie
oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej
większości głosów, po 14 dniach od pierwszego głosowania odbywa się
głosowanie ponowne, w którym bierze udział dwóch kandydatów
z największą liczbą ważnych głosów z tury pierwszej. Za wybranego

⁸³⁰ Dz. U. Nr 113, poz. 984.

⁸³¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

⁸³² Art. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeżeli nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, wyboru wójta dokonuje wówczas rada gminy bezwzględną większością ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Jeżeli zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, wybory przeprowadza się, ale musi on uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, w przeciwnym wypadku wyboru dokonuje rada gminy również bezwzględną większością głosów wszystkich swoich członków. W sytuacji, gdy wyboru dokonuje rada gminy, obowiązują inne reguły dotyczące zgłaszania kandydatów- prawo zgłoszenia kandydata na wójta (tylko w formie pisemnej) przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 ustawowego składu rady, przy czym radny może poprzeć w zgłoszeniu tylko jednego kandydata⁸³³. Jeżeli rada gminy nie dokona wyboru wójta w terminie dwóch miesięcy od dnia wyborów, obowiązki wójta do końca kadencji pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wybrany wójt, burmistrz, prezydent miasta obejmuje swoje obowiązki z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania.

Węgry

Organem wykonawczym w gminie jest burmistrz (węg. *polgármester*). Burmistrzowie gmin, jak i burmistrz Budapesztu oraz burmistrzowie dzielnic stolicy są wybierani bezpośrednio przez mieszkańców w wyborach powszechnych. Przed rokiem 1994 w gminach liczących więcej niż 10 000 mieszkańców burmistrz był wybierany przez radę gminy natomiast w gminach liczących mniej niż 10 000 mieszkańców był wybierany bezpośrednio przez wyborców. By móc kandydować na burmistrza, należy posiadać odpowiednie poparcie:

- a) w gminach poniżej 10 000 mieszkańców co najmniej 3% wyborców,
- b) w gminach powyżej 10 000 mieszkańców, ale mniej niż 100 000 mieszkańców co najmniej 2% wyborców, ale minimum 300 głosów,
- c) w gminach powyżej 100 000 mieszkańców co najmniej 1% wyborców, ale minimum 2000 głosów,
- d) kandydaci na burmistrza stolicy muszą cieszyć się poparciem co najmniej 0,5% mieszkańców stolicy⁸³⁴.

Wybory burmistrza w gminie odbywają się łącznie z wyborami do organu przedstawicielskiego, a kwestie tą reguluje ustawa o wyborach

⁸³³ Art. 11 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

⁸³⁴ Art. 27 pkt. 2 Act LXIV of 1990 on the Election of the Members and Mayors of Local Governments.

adnych i burmistrzów jednostek samorządowych z 1990 roku⁸³⁵ oraz stawa o procedurze wyborczej z 1997 roku⁸³⁶. Zgodnie z zapisami tych staw wybory burmistrza gminy są powszechne, równe, bezpośrednie odbywają się w głosowaniu tajnym, a jego kadencja trwa 4 lata licząc d dnia wyboru. Wybory lokalne zarządza prezydent najpóźniej 72 dni rzed dniem głosowania. Każdy obywatel węgierski, który w dniu yborów ma ukończone 18 lat i którego miejsce zamieszkania lub obytny znajduje się na terytorium Węgier, może brać udział w głosowaniu lub sam kandydować na urząd burmistrza (czynne i bierne rawo wyborcze przysługuje więc każdemu pełnoletniemu obywatelowi Węgier). Pozbawieni czynnego prawa wyborczego są osoby bezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych na mocy rawomocnego orzeczenia sądu, odbywające karę pozbawienia olności. Kandydat, który w głosowaniu uzyskał największą liczbę ażnie oddanych głosów, zostaje wybrany burmistrzem (taki sam ystem większościowy obowiązuje przy wyborach burmistrza stolicy raz burmistrzów dzielnic Budapesztu). Jeśli nie zostanie arejestrowany żaden kandydat na burmistrza lub w sytuacji, gdy dwóch ub więcej kandydatów otrzyma taką samą największą liczbę ważnych łosów, przeprowadza się wybory uzupełniające w tej danej gminie⁸³⁷.

Czechy

Organem wykonawczym w gminie czeskiej z własnymi ieżależnymi kompetencjami jest organ kolegialny rada gminy (czes. *rada obce*) wyłaniana spośród członków przedstawicielstwa gminnego przed nim odpowiedzialna. W gminach, w których nie została stanowiona rada gminy zadania organu wykonawczego realizuje tarosta. Dotyczy to gmin, w których przedstawicielstwo gminne liczy iniej niż 15 radnych. W skład rady gminy wchodzi starosta (czes. *starosta*), burmistrz w miastach statutowych (czes. *primátor*), jego astępca (wicestarosta- ches. *místostarosta*) oraz pozostali członkowie ybrani przez przedstawicielstwo gminne spośród radnych zastrzeżeniem, iż liczba członków rady wynosi od 5 do 11 (musi to yć liczba nieparzysta) i nie może stanowić więcej niż 1/3 członków rzedstawicielstwa. Dla powołania składu rady przeprowadza się ddzielne głosowania poczynając od wyboru starosty, następnie wicestarosty i pozostałych członków rady. We wszystkich tych łosowaniach dla zaakceptowania poszczególnych kandydatur ymagane jest poparcie większości ponad połowy głosów wszystkich

⁵ Act LXIV of 1990 on the election of the members and mayors of local government (1990 évi LXIV törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról).

⁶ Act C of 1997 on Electoral Procedure (1997. évi C. törvény a választási eljárásról (kivonatos közlés)).

⁷ Par. 47 ustawy LXIV z 1990 r. o wyborze radnych i burmistrzów jednostek samorządowych.

członków przedstawicielstwa gminnego. Jeśli w trakcie kadencji liczba członków rady gminy zmniejszy się poniżej 5 i skład rady nie zostanie uzupełniony na najbliższym posiedzeniu przedstawicielstwa, kompetencje rady przejmuje przedstawicielstwo gminne. Rada zbiera się w miarę potrzeby, a jej posiedzenia są zamknięte dla publiczności. Rada jest zdolna podejmować rozstrzygnięcia, jeśli jest obecna ponad połowa jej członków, a decyzję uznaje się za przyjętą, jeśli opowiedziała się za nią więcej niż połowa wszystkich członków rady. Protokoły z posiedzeń rady podpisuje starosta oraz jego zastępca lub inny członek rady⁸³⁸. Rada wydaje rozporządzenia, w terminologii czeskiej używa się innego określenia na rozporządzenia w sprawach zadań zleconych gminy (czes. *nařízení obce*), a innego na zarządzenia w zakresie zadań własnych gminy (czes. *vyhláška obce*), które wydaje gminne przedstawicielstwo⁸³⁹.

Słowacja

Organem wykonawczym w gminie słowackiej (także w dzielnicach Bratysławy i Koszyc) jest starosta (sł. *starosta obce*), zaś organ wykonawczy w mieście nosi nazwę burmistrza (sł. *primátor mesta*). Jest on wybierany przez mieszkańców gminy w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych na czteroletnią kadencję. Okres kadencji starosty, który wynosi 4 lata, upływa w dniu złożenia przysięgi przez nowo wybranego starostę. Wybory starosty są przeprowadzane łącznie z wyborami do przedstawicielstwa gminnego, zarządza je przewodniczący Rady Narodowej Słowacji najpóźniej na 90 dni przed upływem kadencji. Prawo wybierania starosty przysługuje obywatelowi Słowacji, który na stałe zamieszkuje na obszarze gminy i najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat. Pozbawieni czynnego prawa wyborczego są osoby, które odbywają karę pozbawienia wolności, zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych lub ubezwłasnowolnione ze względu na stan zdrowia⁸⁴⁰. Starostą gminy lub dzielnicy Bratysławy i Koszyc lub burmistrzem miasta może zostać wybrany obywatel, który posiada czynne prawo wyborcze, najpóźniej w dniu wyborów kończy 25 lat oraz od co najmniej roku zamieszkuje na stałe na obszarze gminy, w której kandyduje. Kandydatów na starostę mogą zgłaszać partie polityczne oraz niezależni kandydaci, którzy zobowiązani są przedstawić gminnej (miejskiej) komisji wyborczej wymaganą do rejestracji liczbę podpisów poparcia co najmniej 10% mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania. Dla potrzeb przeprowadzenia wyborów organu wykonawczego gminy każda gmina

⁸³⁸ Art. 99-101 ustawy o gminach.

⁸³⁹ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 140.

⁸⁴⁰ Art. 2, ust 1 i 2 ordynacji wyborczej do organów gminy.

tworzy jeden jednomandatowy okręg wyborczy. W wyborach organu wykonawczego gminy obowiązuje system wyborczy większościowy- starostą zostaje wybrany ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. W sytuacji, gdy dwóch kandydatów uzyskało równą liczbę głosów, przewodniczący parlamentu ogłasza przeprowadzenie nowych wyborów⁸⁴¹.

Podsumowanie

Tabela nr 29

Nazwy organów wykonawczych w gminie w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Nazwa organu wykonawczego w gminie	rada gminy (czes. <i>rada obce</i>), rada miasta (czes. <i>rada města</i>)	<i>wójt</i> - w gminach, <i>burmistrz</i> - w gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terenie tej gminy, <i>prezydent</i> - w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców	starosta (sł. <i>starosta obce</i>)- w gminach wiejskich oraz dzielnicach Bratysławy i Koszyc , burmistrz (sł. <i>primátor mesta</i>)- w miastach	burmistrz (węg. <i>polgármester</i>)

Tabela nr 30

Sposób wyboru organu wykonawczego w gminie w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Długość kadencji	4 lata	4 lata	4 lata	4 lata
Rodzaj organu	kolegialny	jednoosobowy	jednoosobowy	jednoosobowy
Sposób	pośredni	bezpośredni	bezpośredni	bezpośredni

⁸⁴¹ Art. 44, ust. 5 ordynacji wyborczej do organów gminy.

wyboru				
System wyborczy		większościowy (większość bezwzględna)	większościowy (większość zwykła)	większościowy (większość zwykła)

1. Kadencja organu wykonawczego gminy we wszystkich krajach wyszehradzkich wynosi cztery lata, podobnie jak kadencja organu przedstawicielskiego gminy.
2. Tylko w Republice Czeskiej przyjęto rozwiązanie kolegialnego organu wykonawczego w gminie, w pozostałych krajach wyszehradzkich na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego organ wykonawczy jest jednoosobowy.
3. O organie jednoosobowym mówimy wtedy, gdy podjęcie decyzji należy do jednej osoby, co pociąga za sobą jasne określenie odpowiedzialności za działanie i zazwyczaj cechuje się szybkością i prostotą działania, ale i mniejszym stopniem demokratyzmu w porównaniu z organem kolegialnym.
4. Także tylko w Republice Czeskiej organ wykonawczy jest powoływany w sposób pośredni- wybiera go organ przedstawicielski spośród swoich członków, w pozostałych państwach wyszehradzkich obecnie jednoosobowy organ wykonawczy gminy jest wybierany w sposób bezpośredni w wyborach powszechnych przez uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.
5. W Czechach i na Węgrzech, by móc zostać wybranym na burmistrza lub zostać członkiem rady gminy (w Czechach wybierana spośród radnych przedstawicielstwa gminnego) wymagane jest ukończenie osiemnastego roku życia, w Polsce i na Słowacji bierne prawo wyborcze w wyborach organu wykonawczego gminy przysługuje obywatelowi, który ukończył 25 lat.
6. Występują różnice terminologiczne w odniesieniu do organów wykonawczych w gminach państw wyszehradzkich:
 - na Węgrzech nie ma rozróżnienia co do nazwy organu wykonawczego ze względu na rodzaj gminy- zarówno w gminie wiejskiej, jak i miejskiej organ wykonawczy nosi nazwę burmistrza (węg. *polgármester*),
 - w Polsce w gminach wiejskich organem wykonawczym jest wójt, w gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terenie tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz, natomiast w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent,
 - na Słowacji istnieje rozróżnienie w nazewnictwie organu wykonawczego w gminie ze względu na rodzaj gminy- w gminach wiejskich oraz dzielnicach Bratysławy i Koszyc organem wykonawczym jest starosta (sł. *starosta obce*), zaś w miastach

funkcja ta nosi nazwę burmistrza (sł. *primátor mesta*), w porównaniu z polskim nazewnictwem może pojawić się problem terminologiczny, jako że słowacki starosta jest organem gminy, gdy polski starosta jest przewodniczącym organu kolegialnego, jakim jest zarząd powiatu, a nie tylko jednoosobowym organem wykonawczym,

- w Czechach pojawia się podobny problem terminologiczny w porównaniu z polskim nazewnictwem i to w dodatku podwójny-podobnie jak na Słowacji, także w Czechach obowiązuje pojęcie starosty jako przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego gminy (tylko w miastach statutowych używa się terminu burmistrz- czes. *primátor města*), ale kolegialny organ wykonawczy w gminie nosi nazwę rady gminy (czes. *rada obce*) lub rady miasta (czes. *rada města*), czyli tak samo, jak w Polsce organ stanowiący w gminie, a nie organ wykonawczy (do 2002 r. w gminie polskiej funkcjonował kolegialny zarząd gminy jako organ wykonawczy).

7. Bezpośrednie wybory organu wykonawczego w gminie przyczyniają się do wzmocnienia władzy wykonawczej i zwiększenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje.
8. Bezpośrednie wybory organu wykonawczego prowadzą do większego zainteresowania mieszkańców sprawami danej wspólnoty lokalnej.
9. Rola partii politycznych jest większa w gminach, w których przyjęto model kolektywnego organu wykonawczego (Czechy), zaś maleje w odniesieniu do gmin z organem jednoosobowym, wybieranym bezpośrednio (spadek przynależności partyjnej burmistrzów po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów w Polsce w 2002 r.).

b) sposób odwołania

Polska

Wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek:

- 1) odmowy złożenia ślubowania,
- 2) pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- 3) utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,
- 4) naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach⁸⁴²,

⁸⁴² Szczegółowe przepisy antykorupcyjne dotyczące wójta, burmistrza, prezydenta miasta określa ustawa o morządzie gminnym oraz ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584).

- 5) orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- 6) śmierci,
- 7) odwołania w drodze referendum,
- 8) odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody w przypadku powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw),
- 9) zmian w podziale terytorialnym, o których mowa w art. 197 ust. 1 pkt. 4 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (włączenie jednostki do innej lub połączenie dwóch lub więcej jednostek w jedną)

Wygaśnięcie mandatu w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1-7 stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesłanek wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu z przyczyn, o których mowa w ust. 1 pkt. 1-5, należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed upływem kadencji, przeprowadza się wybory przedterminowe chyba, że do zakończenia kadencji pozostało 6 miesięcy- wówczas wyborów nie przeprowadza się, a do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta jego funkcję pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się także wtedy, gdy data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż 6 a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada gminy w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów⁸⁴³. Wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców.

Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z:

- 1) funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie,
- 2) członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta,
- 3) zatrudnieniem w administracji rządowej,
- 4) mandatem posła lub senatora⁸⁴⁴.

Odwołanie wójta w drodze referendum może nastąpić z powodu nieudzielenia wójtowi absolutorium za wykonanie budżetu gminy lub z innej przyczyny. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy

⁸⁴³ Art. 28d, ust. 2 dodany do ustawy o samorządzie gminnym na podstawie ustawy z 27 stycznia 2006 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy- ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128).

⁸⁴⁴ Art. 27 ustawy o samorządzie gminnym.

przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Nie wcześniej jednak niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium rada gminy może podjąć stosowną uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Uchwałę taką, po zapoznaniu się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w stosunku do uchwały o nieudzieleniu absolutorium oraz po wysłuchaniu wyjaśnień wójta, rada gminy może podjąć również bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Z kolei na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady gminy i po upływie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Tym razem jednak do podjęcia uchwały konieczne jest poparcie wniosku większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym⁸⁴⁵. Jeżeli jednak w przeprowadzonym na wniosek rady gminy referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko jego odwołaniu oddana zostanie więcej niż połowa ważnych głosów, zakończeniu z mocy prawa ulega działalność rady gminy⁸⁴⁶.

Referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta może zostać zarządzane przez radę gminy także na wniosek co najmniej 10% mieszkańców gminy. Warto jednak wskazać pewne ograniczenia czasowe, dotyczące referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Może się ono odbyć nie wcześniej niż przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów albo od dnia ostatniego referendum w tej sprawie, natomiast nie może się odbyć, gdy do zakończenia kadencji wójta pozostało 6 miesięcy.

Jeżeli wójt dopuszcza się powtarzającego się naruszenia konstytucji i ustaw, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcje⁸⁴⁷. W razie nierokującego szybkiej poprawy przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może zawiesić organy samorządu gminnego i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do czasu ukonstytuowania się nowych organów gminy po wyborach przedterminowych. Wówczas wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy przejmuje komisarz rządowy powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek

⁵ Art. 28a i 28b ustawy o samorządzie gminnym.

⁶ Art. 67, ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

⁷ Art. 96, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁸⁴⁸.

Węgry

Przypadki wygaśnięcia mandatu burmistrza na Węgrzech określa ustawa z 1994 roku o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych⁸⁴⁹. Według zapisów tej ustawy mandat burmistrza wygasa w następujących przypadkach (odnoszą się one także do zastępcy burmistrza gminy, burmistrza Budapesztu oraz jego zastępców):

- 1) wyboru nowego burmistrza,
- 2) rozwiązania organu przedstawicielskiego gminy uchwałą parlamentu,
- 3) wyboru nowego burmistrza po przyjęciu przez organ przedstawicielski gminy uchwały o samorozwiązaniu przed upływem kadencji,
- 4) śmierci,
- 5) rezygnacji z urzędu,
- 6) naruszenia zakazu łączenia stanowisk,
- 7) decyzji sądu za poważne i powtarzające się naruszanie prawa (z wnioskiem do sądu o jurysdykcji na obszarze siedziby danej gminy występuje organ przedstawicielski przyjmując stosowną uchwałę w tym zakresie większością kwalifikowaną),
- 8) utraty prawa wyborczego,
- 9) orzeczenia o odpowiedzialności karnej,
- 10) odmówienia złożenia przysięgi⁸⁵⁰.

Mandatu burmistrza nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- 1) prezydenta Republiki, członka Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych,
- 2) prezydenta, wiceprezydenta i kontrolera Państwowego Urzędu Kontroli,
- 3) członka rządu, sekretarza stanu, zastępcy sekretarza stanu, urzędnika organu państwowej administracji centralnej,
- 4) przewodniczącego lub członka zarządu dyrektorów Państwowej Agencji ds. Prywatyzacji,
- 5) sędziego, prokuratora, notariusza lub komornika,
- 6) zawodowego członka sił zbrojnych lub porządkowych,
- 7) burmistrza lub zastępcy burmistrza w innej gminie,

⁸⁴⁸ Art. 97 ustawy o samorządzie gminnym.

⁸⁴⁹ Act LXIV of 1994 on Specific Issues of Fulfilling the Mayor's Office and the Financial Reward of Municipality Representatives- ustawa o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych. (1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről).

⁸⁵⁰ Art. 2 ustawy o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych.

- 8) członka organu przedstawicielskiego w gminie (wyjątek stanowi burmistrz dzielnicy stolicy, który może być członkiem zgromadzenia ogólnego Budapesztu),
- 9) kierownika lub urzędnika urzędów administracji publicznej lub urzędnika w regionalnej lub lokalnej agencji, której kompetencje odnoszą się do samorządu gminnego,
- 10) sekretarza gminy (miasta, stolicy, dzielnic stolicy), jego zastępcy oraz pracowników urzędu gminy,
- 11) pracownika urzędu regionalnej rady rozwoju z kompetencjami w stosunku do samorządu gminnego,
- 12) dyrektora, zastępcy dyrektora, dyrektora ds. finansowych jednostki budżetowej gminy powołanej decyzją organu przedstawicielskiego,
- 13) osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwie komunalnym,
- 14) członka jednostki powołanej przez organ przedstawicielski do zarządzania funduszami gminy (z wyjątkiem członka zarządu),
- 15) dyrektora, członka zarządu dyrektorów, organu wykonawczego w przedsiębiorstwach, będących własnością gminy lub w firmach z udziałem gminy lub w stowarzyszeniach reprezentowanych przez przedsiębiorstwa gminne i z udziałem gminy,
- 16) dyrektora, członka organu wykonawczego w lokalnej i regionalnej stacji nadawczej, wydawcy lub dystrybutora gazet⁸⁵¹.

Na Węgrzech istnieje możliwość łączenia funkcji burmistrza oraz zastępcy burmistrza z członkostwem we władzach województwa (wyjątek dotyczy siedzib województw), a burmistrzowie dzielnic stolicy mogą być członkami zgromadzenia ogólnego stolicy. Zastępcy burmistrzów dzielnic Budapesztu mogą być członkami zgromadzenia ogólnego stolicy, jeśli zostali wybrani w jednomandatowych okręgach wyborczych. Burmistrzowie, zastępcy burmistrzów gmin, przewodniczący zgromadzeń ogólnych województw oraz ich zastępcy mają prawo zostać deputowanymi do parlamentu węgierskiego⁸⁵².

Burmistrz zatrudniony na pełnym etacie (w gminach powyżej 3 000 mieszkańców obligatoryjnie, w mniejszych gminach poniżej 3 000 mieszkańców burmistrz może wybrać, czy będzie pełnił funkcję burmistrza jako pracę zawodową, czy nie w pełnym wymiarze czasu pracy) nie może zawierać innego stosunku pracy z wyjątkiem działalności intelektualnej w sferze nauki, edukacji, sztuki.

Organ przedstawicielski może zainicjować proces odwołania burmistrza podejmując stosowną uchwałę większością ponad połowy głosów wszystkich radnych w przypadku, gdy burmistrz dopuszcza się powtarzającego się naruszenia prawa, celowo odmawia przedstawienia oświadczenia majątkowego lub podaje fałszywe informacje. Ostateczna decyzja należy do sądu, który może pozbawić burmistrza stanowiska,

⁸⁵¹ Art. 33/A ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁸⁵² <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>

a do czasu wydania rozstrzygnięcia zawiesza burmistrza w wykonywaniu obowiązków⁸⁵³.

Czechy

Rada gminy jako organ wykonawczy wybrany przez przedstawicielstwo gminne odpowiada za swoje działanie przed przedstawicielstwem. Odpowiedzialność ta polega na możliwości odwołania rady oraz starosty przed upływem czteroletniej kadencji. Jeśli starosta nie został wybrany w ciągu sześciu miesięcy od pierwszego posiedzenia przedstawicielstwa gminnego, od momentu odwołania starosty lub jego rezygnacji z funkcji, ministerstwo spraw wewnętrznych mianuje w gminie administratora spośród pracowników ministerstwa do wykonywania zadań starosty⁸⁵⁴. Administrator pełni wówczas funkcję przełożonego pracowników urzędu gminy, a jeśli został powołany sekretarz urzędu, ponosi on odpowiedzialność przed administratorem. Administrator wypełnia obowiązki starosty do momentu pierwszej po wyborach sesji przedstawicielstwa gminnego lub do momentu wyboru nowego starosty.

Jeśli w czasie kadencji liczba członków rady gminy zmniejszy się poniżej pięciu osób i na następnej sesji przedstawicielstwa gminnego skład rady nie zostanie uzupełniony, kompetencje rady przejmuje przedstawicielstwo lub upoważnia ono starostę do wykonywania zadań rady. Mandat członków rady gminy ulega zakończeniu w sytuacji, gdy liczba radnych przedstawicielstwa gminnego obniża się w trakcie trwania kadencji do stanu poniżej jedenastu członków, a zwolnione mandaty nie zostają wypełnione. Jeżeli w przypadku odwołania poprzedniej rady gminy nie zostanie powołany nowy jej skład, poprzedni członkowie pełnią swoje funkcje do czasu wyboru przez przedstawicielstwo nowej rady gminy. Jeśli po odwołaniu starosty, jednocześnie nie zostanie wybrany nowy starosta, jego obowiązki do czasu powołania nowego starosty przejmuje zastępca, a jeśli i on nie został powołany, przedstawicielstwo wskazuje jednego z radnych do pełnienia funkcji starosty⁸⁵⁵. Ponieważ rada gminy i starosta są wybierani przez przedstawicielstwo spośród jego członków i wymagane do ich powołania jest uzyskanie poparcia większości radnych, są to stanowiska w pełni uzależnione od politycznej większości w ramach przedstawicielstwa gminnego. Oznacza to, że osoby pełniące te funkcje mogą zostać w każdym momencie odwołane, jeśli zmianie ulegnie układ sił w organie przedstawicielskim i utracą określone poparcia dla swoich działań.

⁸⁵³ Art. 33/C ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁸⁵⁴ Art. 98, ust. 1, pkt. d ustawy o gminach.

⁸⁵⁵ Art. 103, ust. 6 ustawy o gminach.

Przedstawicielstwo jest zobowiązane stwierdzić w stosownej uchwale o wygaśnięciu mandatu radnego (każdy członek rady gminy posiada jednocześnie mandat radnego), jeżeli pojawi się okoliczność określona w ordynacji wyborczej, która uniemożliwia pełnienie mandatu radnego przedstawicielstwa gminy (np. naruszenie zakazu łączenia funkcji czy wyrok skazujący sądu).

Słowacja

Wygaśnięcie mandatu starosty w gminie słowackiej następuje z powodu:

- a) odmowy złożenia ślubowania lub złożenia go z zastrzeżeniem,
- b) upływu kadencji,
- c) zrzeczenia się mandatu,
- d) oskarżenia o popełnienie przestępstwa umyślnego, jeśli kara więzienia nie została zawieszona,
- e) ograniczenia lub utraty zdolności do czynności prawnych,
- f) odwołania w referendum gminnym przez mieszkańców gminy,
- g) zmiany miejsca zamieszkania stałego poza obszar gminy, w której został wybrany,
- h) naruszenia zakazu łączenia funkcji, jeśli w ciągu 30 dni od zaistnienia tego faktu nie podjął działań do usunięcia kolizji funkcji,
- i) śmierci,
- j) zniesienia gminy⁸⁵⁶.

Funkcji starosty gminy (burmistrza miasta) nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) radnego gminy,
- b) pracownika samorządowego w gminie, w której został wybrany,
- c) statutowego organu jednostki budżetowej lub organizacji utworzonej przez gminę, w której został wybrany,
- d) przewodniczącego samorządowego kraju,
- e) dyrektora organu administracji państwowej,
- f) określonymi w odrębnych przepisach (np. prokuratora)⁸⁵⁷.

Wśród katalogu funkcji, z którymi nie można łączyć mandatu starosty gminy, nie wskazano mandatu deputowanego do parlamentu słowackiego i jak pokazuje praktyka życia politycznego przypadki łączenia tych dwóch funkcji nie należą do rzadkości (przykładem może być osoba lidera Słowackiej Partii Narodowej Jána Sloty, który zajmował jednocześnie stanowisko burmistrza Žiliny i członka słowackiej Rady Narodowej⁸⁵⁸).

⁸⁵⁶ Art. 13a ustawy o ustroju gminy.

⁸⁵⁷ Art. 13, ust. 3 ustawy o ustroju gminy.

⁸⁵⁸ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2006, s. 378.

Starosta gminy może zostać odwołany w wyniku przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie. Referendum takie zarządza przedstawicielstwo gminne, jeśli co najmniej 30% mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania złoży wniosek o pozbawienie starosty jego funkcji, jeśli starosta w sposób rażący i powtarzający się zaniedbuje swoje obowiązki, narusza konstytucję, ustawy i inne akty prawne. Stosowną uchwałę w tej sprawie przedstawicielstwo podejmuje większością ponad połowy głosów radnych. Przedstawicielstwo gminne może również zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania starosty, jeśli jest on nieobecny lub niezdolny do wykonywania swojej funkcji przez okres co najmniej sześciu miesięcy⁸⁵⁹. Wynik referendum o odwołanie starosty jest ważny, jeżeli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, a jest on wiążący, jeśli za jednym z rozstrzygnięć opowiedziała się ponad połowa biorących udział w głosowaniu wyborców⁸⁶⁰.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich obowiązuje zasada incompatibilitas, czyli niepołączalności funkcji, która ma umożliwić sprawniejsze działanie organu wykonawczego poprzez skupienie się na faktycznym zarządzaniu gminą, jej naruszenie pociąga za sobą konieczność utraty mandatu reprezentanta danej społeczności lokalnej (w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji nie obejmuje ona jednak np. funkcji deputowanego parlamentu).
2. Zazwyczaj obowiązuje zasada, według której organ, który powołał, ma także prawo do odwołania w sytuacji niewywiązywania się z obowiązków bądź działania na szkodę społeczności lokalnej (Czechy).
3. W Polsce i na Słowacji istnieje możliwość odwołania organu wykonawczego w drodze referendum lokalnego.

c) zadania

Polska

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy (rady miasta) oraz zadania gminy określone przepisami prawa, a w szczególności:

- 1) przygotowuje projekty uchwał rady gminy- jest więc podstawowym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą,

⁸⁵⁹ Art. 13a, ust. 3 ustawy o ustroju gminy.

⁸⁶⁰ Art. 11a, ust. 5 ustawy o ustroju gminy.

- 2) określa sposób wykonywania uchwał rady gminy (wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację, sposobu finansowania),
- 3) gospodaruje mieniem komunalnym (wójt jest upoważniony do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem, może też upoważnić do tego swojego zastępcę samodzielnie lub z inną wskazaną osobą),
- 4) wykonuje budżet gminy (odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i z tego tytułu ma wyłączne prawo zaciągania zobowiązań, mających pokrycie w wydatkach za upoważnieniem rady gminy, emitowania papierów wartościowych w ramach upoważnień rady gminy, dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania zmian w budżecie gminy, dysponowania rezerwami budżetowymi),
- 5) zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy, reprezentuje gminę na zewnątrz, wydaje przepisy porządkowe, informuje mieszkańców o założeniach budżetu gminy, wykorzystywaniu środków budżetowych, jest kierownikiem urzędu gminy i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W sytuacjach zagrożenia klęskami żywiołowymi wójt opracowuje plan ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje alarm przeciwpowodziowy na obszarze gminy, może zarządzić ewakuację z terenów zagrożonych. Do wójta należy także wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu wójta. Od decyzji wydanej przez wójta służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

W realizacji zadań wójta wspomaga jego zastępca lub zastępcy oraz sekretarz gminy, którym wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu. W drodze zarządzenia wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

- 1) jeden w gminach do 20 000 mieszkańców,
- 2) dwóch w gminach do 100 000 mieszkańców,
- 3) trzech w gminach do 200 000 mieszkańców,
- 4) czterech w gminach powyżej 200 000 mieszkańców.

W przypadkach przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez wójta jego obowiązki przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca. Odnosi się to do następujących okoliczności:

- a) tymczasowego aresztowania wójta,

- b) odbywania przez wójta kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne,
- c) odbywania przez wójta kary aresztu,
- d) niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni⁸⁶¹.

Węgry

Burmistrz w gminach węgierskich pełni podwójną rolę- organu wykonawczego w gminie oraz członka organu przedstawicielskiego i jest traktowany jak radny przy ustalaniu kworum, przy podejmowaniu uchwał przez organ przedstawicielski. Jako przewodniczący organu przedstawicielskiego wykonuje zadania przewodniczącego polegające na zwoływaniu sesji, prowadzeniu obrad (wyjątek stanowi pierwsza sesja nowo wybranego organu przedstawicielskiego, której przewodniczy najstarszy radny obecny na sesji), udzielaniu głosu, przygotowywaniu porządku posiedzeń organu przedstawicielskiego, podpisywaniu protokołów z posiedzeń, reprezentowaniu organu przedstawicielskiego.

Zadania burmistrza wynikające z wykonywania funkcji organu wykonawczego gminy polegają na:

- 1) rozdzielaniu obowiązków w przygotowaniu i wprowadzaniu w życie swoich decyzji oraz uchwał organu przedstawicielskiego,
- 2) podejmowaniu decyzji w sprawach z zakresu administracji państwowej przekazanych do jego kompetencji przepisami prawa,
- 3) wypełnianiu praw i obowiązków pracodawcy w stosunku do swojego zastępcy, sekretarza gminy, kierowników gminnych instytucji,
- 4) przedstawianiu propozycji dotyczących wewnętrznej organizacji urzędu gminy⁸⁶².

Jeśli burmistrz uzna uchwałę organu przedstawicielskiego za szkodliwą dla interesu społeczności lokalnej, może (ale tylko jeden raz w odniesieniu do danego problemu) zainicjować powtórna debatę w tej sprawie- na złożenie wniosku ma trzy dni od podjęcia decyzji przez organ przedstawicielski, a ten z kolei rozpatruje propozycję w ciągu piętnastu dni.

W razie nieobecności burmistrza jego obowiązki wypełnia zastępca lub zastępcy. Na wniosek burmistrza są oni powoływani przez organ przedstawicielski spośród swoich członków w głosowaniu tajnym. W gminach liczących więcej niż 3000 mieszkańców zastępca burmistrza jest zatrudniany w pełnym wymiarze etatu.

⁸⁶¹ Art. 28g, ust. 1 dodany do ustawy o samorządzie gminnym na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457).

⁸⁶² Art. 35 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Rada gminy w Czechach przygotowuje propozycje poddawane do rozpatrzenia na sesji przedstawicielstwa gminnego, a następnie realizuje przyjęte przez przedstawicielstwo uchwały. Ponadto do zadań rady gminy należy:

- a) zarządzanie środkami finansowymi gminy zgodnie z zapisami budżetu gminy,
- b) wypełnianie funkcji właściciela w odniesieniu do gminnych osób prawnych i innych jednostek budżetowych gminy, z wyjątkiem policji gminnej,
- c) podejmowanie decyzji w sprawach gminy jako główny i jedyny udziałowiec przedsiębiorstwa,
- d) wydawanie i wykonywanie gminnych rozporządzeń,
- e) udzielanie odpowiedzi na zapytania, propozycje i wyrażanie opinii w stosunku do radnych i członków komitetów,
- f) określanie podziału zadań w urzędzie gminy, określanie jego organizacji wewnętrznej,
- g) mianowanie i odwoływanie dyrektorów departamentów urzędu gminy na wniosek sekretarza urzędu,
- h) w razie potrzeby powoływanie i odwoływanie komisji wewnętrznych rady, określanie ich zakresu zadań i składu członkowskiego,
- i) kontrola wykonania powierzonych zadań poszczególnym jednostkom urzędu lub komisjom rady,
- j) określanie liczby pracowników samorządowych w urzędzie gminy oraz jednostkach budżetowych gminy,
- k) zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy,
- l) nakładanie kar pieniężnych zgodnie z odrębnymi przepisami⁸⁶³.

Rada wykonuje zadania, które nie zostały zastrzeżone na rzecz przedstawicielstwa gminnego.

Za reprezentowanie gminy na zewnątrz odpowiada starosta, którego wybiera spośród swoich członków przedstawicielstwo gminne na pierwszej sesji po wyborach. Starosta, który musi być obywatelem czeskim, ponosi odpowiedzialność przed przedstawicielstwem. Pełni on funkcję pracodawcy w stosunku do pracowników urzędu gminy (ustala m.in. wysokość ich pensji), zapewnia wykonanie zadań delegowanych mu, chyba, że został powołany sekretarz urzędu gminy. W gminie, w której nie została powołana rada, starosta powołuje dyrektorów departamentów urzędu gminy i określa ich wynagrodzenia⁸⁶⁴. Do zadań starosty należy powoływanie sesji przedstawicielstwa gminnego oraz posiedzeń rady gminy, jak również pełnienie funkcji przewodniczącego w obu przypadkach. Starosta podpisuje protokoły z sesji przedstawicielstwa oraz z posiedzeń rady gminy, może zawiesić wejście w życie decyzji

⁸³ Art. 102 ustawy o gminach.

⁸⁴ Art. 103, ust.4 ustawy o gminach.

podjętej przez radę gminy, jeśli uzna ją za niewłaściwą. Na żądanie dyrektora urzędu krajowego lub ministra spraw wewnętrznych starosta jest zobowiązany przesłać uchwały, zarządzenia, rozporządzenia przyjęte przez organy gminy⁸⁶⁵. Do jego obowiązków należy informowanie mieszkańców o działaniach organów gminy. W sytuacji niemożności sprawowania swoich obowiązków, odwołania lub rezygnacji starosty do czasu jego powrotu lub wyboru zastępuje go wicestarosta.

Słowacja

Do zadań starosty gminy na Słowacji należy:

- a) zwoływanie i przewodniczenie sesjom przedstawicielstwa gminnego, rady gminy oraz podpisywanie ich uchwał,
- b) zarządzanie gminną administracją,
- c) reprezentowanie gminy na zewnątrz- w relacjach z organami administracji państwowej, osób prawnych i osób fizycznych,
- d) podejmowanie decyzji w sprawach z zakresu administracji gminnej, które nie są zastrzeżone do kompetencji przedstawicielstwa gminnego na mocy ustaw oraz statutu gminy.

Jako organ wykonawczy starosta odpowiada za realizację uchwał podjętych przez przedstawicielstwo gminne, a w przypadkach, gdy uważa, że rezolucja narusza prawo lub interes gminy, może odmówić jej podpisania i wstrzymać jej wykonanie. Wówczas przedstawicielstwo gminne większością kwalifikowaną 3/5 wszystkich radnych potwierdza zakwestionowaną przez starostę uchwałę w ciągu dwóch miesięcy, w przeciwnym bowiem razie uchwała traci swoją moc. Jeśli przedstawicielstwo wymagana większością kwalifikowaną zatwierdzi taką uchwałę, starosta nie ma możliwości, by po raz kolejny zablokować wejście w życie takiej uchwały.

Starosta gminy ma prawo nałożyć karę pieniężną do wysokości 200,000 SKK na osoby prawne lub osoby fizyczne, jeśli podmioty te naruszają zarządzenia, nie utrzymują czystości lub naruszają normy ochrony środowiska w gminie, zanieczyszczają obszar gminy oraz jeśli nie stosują się do zarządzeń starosty w sytuacjach kryzysowych⁸⁶⁶.

W przypadku nieobecności starosty lub chwilowej niemożności sprawowania swojej funkcji obowiązki starosty gminy wykonuje zastępca wybierany na wniosek starosty na okres czterech lat przez przedstawicielstwo gminne spośród radnych. Przedstawicielstwo ma prawo w każdej chwili odwołać zastępcę starosty, a na wniosek starosty określa zakres jego zadań i kompetencji. W gminie, w której została powołana rada gminy, zastępca starosty pełni funkcję jej członka

⁸⁶⁵ Art. 105 ustawy o gminach.

⁸⁶⁶ Art. 13, ust. 8 ustawy o ustroju gminy.

i w sytuacji nieobecności starosty do jego zadań należy zwoływanie i prowadzenie posiedzeń rady gminy.

Podsumowanie

1. We wszystkich omawianych krajach rola organu wykonawczego jest podobna i sprowadza się do realizacji uchwał organu przedstawicielskiego.
2. Za wyjątkiem Polski jednoosobowy organ wykonawczy lub w przypadku Czech przewodniczący organu kolegialnego pełnią funkcję przewodniczącego organu przedstawicielskiego, z czym wiąże się konieczność zwoływania jego sesji, przewodniczenia obradom i zatwierdzania aktów prawnych, przyjętych podczas prac organu przedstawicielskiego.
3. Jednoosobowo organ wykonawczy (w Czechach przewodniczący organu kolegialnego) reprezentuje gminę na zewnątrz.
4. Organ wykonawczy posiada także wpływ na dobór swoich zastępców i współpracowników, odpowiada za politykę personalną w urzędzie gminy.

d)wzajemne relacje między organem stanowiącym i wykonawczym w gminie

Polska

Początkowo w Polsce po ustanowieniu samorządu gminnego w 1990 roku organ wykonawczy w gminie miał strukturę kolegialną- był nim zarząd gminy, którego członków wybierała rada gminy spośród swego składu. Oznaczało to, że organ wykonawczy był uzależniony politycznie i formalnie od organu stanowiącego, przed nim ponosił odpowiedzialność za swoje działanie. Sytuacja ta uległa zmianie w 2002 roku, kiedy to wprowadzono system bezpośrednich i powszechnych wyborów organu wykonawczego gminy i od tego momentu funkcję organu wykonawczego w gminie pełni jednoosobowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Całkowita zmiana sposobu powoływania i odwoływania organu wykonawczego w gminie oraz przyjęcie modelu organu jednoosobowego w miejsce kolegialnego spowodowało znaczne wzmocnienie roli tego organu na szczeblu gminy. Rada gminy utraciła wpływ na wybór wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, którzy poprzez wybory powszechne uzyskali bezpośrednią demokratyczną legitymację swej władzy (wyjątek stanowi sytuacja, w której nie został zgłoszony w gminie żaden kandydat do objęcia funkcji wójta lub zgłoszono tylko jednego kandydata, ale nie uzyskał on w wyborach ponad połowy ważnych głosów- wówczas wyboru wójta dokonuje rada gminy), a ich szczególna pozycja została dodatkowo wzmocniona poprzez ograniczenie możliwości ich odwołania. Może to nastąpić

w drodze referendum lokalnego lub decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą na wniosek właściwego wojewody. Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego może zostać zarządzane na wniosek samych mieszkańców gminy, którzy w ten sposób uzyskali prawo decydowania nie tylko o wyborze wójta, ale i o usunięciu go ze stanowiska, jeśli utraci poparcie większości społeczności, dopuszczając się czynu nieakceptowanego przez wyborców. Inicjatorem referendum o odwołanie organu wykonawczego może być także rada gminy, w jej jednak przypadku wiąże się to z istotnym ryzykiem dla funkcjonowania tego organu. Jeżeli bowiem w przeprowadzonym na wniosek rady gminy referendum o odwołanie wójta z innego powodu niż nieudzielenie absolutorium za wykonanie budżetu gminy, przeciwko odwołaniu zostanie oddana ponad połowa ważnie oddanych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Ze względu więc na tak wprowadzone przepisy inicjowanie odwołania wójta nie będzie często stosowane przez radę gminy, gdyż ryzyko utraty mandatów przez radnych jest w takiej sytuacji bardzo duże. Ponadto inne zapisy ustawy o samorządzie gminnym wpływają na wzmocnienie pozycji organu wykonawczego w strukturze samorządu gminnego. Warto wspomnieć, iż w przeciwieństwie do poprzednich regulacji prawnych przyjęto zasadę, według której organ wykonawczy nie ulega odwołaniu z mocy prawa w sytuacji odwołania organu stanowiącego w drodze referendum lokalnego bądź w przypadku jego rozwiązania przez parlament (jednoczesne rozwiązanie obu organów nadal obowiązuje w przypadku powiatu i województwa, gdzie nadal obowiązują wybory pośrednie organu wykonawczego i jego struktura kolegialna)⁸⁶⁷. W wyniku przeprowadzonych zmian w odniesieniu do organu wykonawczego gminy wzmocnieniu uległ także podwójny status prawny wójta, burmistrza i prezydenta miasta, który łączy od tego momentu dwie funkcje- organu wykonawczego samorządu gminnego oraz organu wydającego decyzje z zakresu administracji publicznej. Został on wyposażony w szerokie kompetencje administracyjne i cywilnoprawne m.in. w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, prowadzenia gminnej gospodarki finansowej- po nowelizacji jednoosobowo składa oświadczenia woli w zakresie sprawowania zarządu mieniem komunalnym⁸⁶⁸. Ponadto organ wykonawczy został upoważniony do samodzielnego powoływania i odwoływania swoich zastępców, co również świadczy o wzmocnieniu jego roli, eliminuje bowiem wpływ rady gminy na dobór najbliższych współpracowników wójta.

Po dokonaniu wspomnianych zmian zaznaczył się istotny spadek przynależności partyjnej polskich burmistrzów. Kandydaci do funkcji

⁸⁶⁷ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 38.

⁸⁶⁸ Art. 46, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (znowelizowany ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta).

organu wykonawczego w gminie przedstawiający się jako niezależni mieli większe szanse na zwycięstwo w wyborach. Ma to oczywiście istotny wpływ na wzajemne relacje pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym w gminie. Jeśli bowiem wójt, burmistrz czy prezydent miasta został wybrany jako kandydat niezależny z własnym programem lub reprezentuje odmienną opcję polityczną niż większość radnych gminy, może to powodować wewnętrzne konflikty w odniesieniu do konkretnych spraw i propozycji ich rozwiązania. Taka sytuacja kryzysowa odbija się niekorzystnie na funkcjonowaniu samorządu gminnego oraz na postrzeganiu i ocenie działań tych organów przez mieszkańców.

Węgry

W gminach węgierskich zatrudnienie burmistrza następuje na podstawie wyboru. Urząd burmistrza może być traktowany jako praca zawodowa lub o charakterze społecznym. W przypadku gmin liczących powyżej 3000 mieszkańców burmistrz jest zatrudniany w pełnym wymiarze etatowym, a jego urząd jest traktowany jako jego główna praca zawodowa. W przypadku gmin liczących mniej niż 3000 mieszkańców w porozumieniu z burmistrzem organ przedstawicielski może zdecydować o pełnym wymiarze etatu dla burmistrza. Wynagrodzenie burmistrza ustala organ przedstawicielski gminy na pierwszym posiedzeniu w oparciu o zapisy ustawy o statusie prawnym urzędników⁸⁶⁹, pełni więc w stosunku do burmistrza funkcję pracodawcy. W relacjach organ przedstawicielski- burmistrz duże znaczenie odgrywa po pierwsze fakt, czy mamy do czynienia z małą gminą, w której udział partii politycznych w sprawowaniu władzy lokalnej nie jest znaczący, czy burmistrz uzyskał mandat jako kandydat niezależny, czy ma poparcie określonej partii politycznej oraz jaki jest skład polityczny organu przedstawicielskiego. Na Węgrzech wraz ze wzrostem wielkości gminy wzrasta znaczenie partii politycznych i ich wpływ na podejmowanie decyzji w gminie. Ponieważ burmistrz jest wybierany w wyborach bezpośrednich, dla jego relacji z organem przedstawicielskim znaczenie ma także metoda wyboru radnych, z którymi po wyborach przyjdzie mu współpracować. Partyjny burmistrz będzie miał większe szanse na porozumienie z upartyjnionym organem przedstawicielskim (na większe upartyjnienie organu przedstawicielskiego wpływa ordynacja proporcjonalna, która w przypadku Węgier obowiązuje, ale nie w czystej postaci- system mieszany w gminach powyżej 10 000 mieszkańców), w którym większość należeć będzie zwłaszcza do przedstawicieli tej samej siły politycznej. W przypadku gmin węgierskich liczących poniżej 10 000 mieszkańców, w których obowiązuje system większościowy, istnieje większe prawdopodobieństwo, iż organ przedstawicielski nie będzie zdominowany przez partie polityczne, a i burmistrz będzie bezpartyjny

⁸⁶⁹ Act XXIII of 1992 on the Legal Status of Civil Servants.

i łatwiej będzie mu znaleźć poparcie dla swoich propozycji. W 1990 roku niezależni samorządowcy stanowili 63% radnych gminnych, a w 1998 roku odsetek ten wzrósł do 80%. Od 1994 roku, czyli od momentu wprowadzenia bezpośrednich wyborów burmistrzów we wszystkich gminach węgierskich obserwuje się wzrost znaczenia tego organu w lokalnym układzie władzy. Po wprowadzeniu modelu silnego burmistrza władza w większym stopniu koncentruje się w jego rękach. Rola partyjnych kandydatów na burmistrzów wzrasta w większych gminach, w małych jednostkach dominuje reprezentacja bezpartyjnych burmistrzów⁸⁷⁰. Na wzajemne relacje pomiędzy organem przedstawicielskim i wykonawczym w gminie węgierskiej duże znaczenie ma fakt, czy burmistrz posiada poparcie większości radnych. Jeśli bowiem burmistrz napotyka na silną opozycję wobec swoich propozycji, prowadzić to może do poważnych problemów w zarządzaniu sprawami gminy oraz efektywności procesu decyzyjnego i stabilności układu władzy lokalnej.

Czechy

Sposób powołania organu wykonawczego w gminie czeskiej- pośredni oraz przyjęty model jego struktury- kolegialny wywiera duży wpływ na relacje pomiędzy organem przedstawicielskim i wykonawczym w gminie. Jako że radę gminy oraz starostę wybiera przedstawicielstwo gminne spośród swoich członków, ma to istotne znaczenie dla funkcjonowania tego organu w czasie kadencji. Rada musi bowiem zabiegać o poparcie na forum przedstawicielstwa ze względu na swoją podległość w stosunku do niego. Większość radnych decyduje bowiem nie tylko o powołaniu rady i starosty, ale także o możliwości ich odwołania w każdym momencie czteroletniej kadencji. Uzależnienie rady pociąga za sobą konkretne skutki natury politycznej- będzie realizowana wizja rozwoju proponowana przez większość radnych przedstawicielstwa bez możliwości samodzielnego i sprzecznego z tą wizją działania rady gminy.

Przedstawicielstwo gminne posiada prawo do unieważnienia niewłaściwej decyzji wydanej przez radę gminy. Z wnioskiem może wystąpić starosta, który zakwestionowaną przez siebie rezolucję rady przedkłada do rozpatrzenia przedstawicielstwu gminnemu⁸⁷¹.

Słowacja

Przyjęty sposób wyboru organu wykonawczego gminy- starosta lub burmistrz pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich oraz

⁸⁷⁰ T. Majcherkiewicz, *Lokalna scena samorządowa: odzwierciedlenie polityki szczebla centralnego czy też niezależny wymiar polityki? (Estonia, Polska, Słowacja i Węgry)*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2006, s. 9.

⁸⁷¹ Art. 84, ust. 4 oraz art. 105, ust. 1 ustawy o gminach.

model jednoosobowego organu wykonawczego powoduje, że osobą numer jeden w gminie słowackiej jest właśnie starosta. Potwierdzają to np. wyniki badań opinii publicznej, według których mieszkańcy wskazują starostę jako najbardziej wpływową i znaczącą postać na lokalnej scenie politycznej (63% pytanych)⁸⁷². Ponadto sposób wyboru starosty wpłynął na względnie ograniczone członkostwo w partiach politycznych na szczeblu lokalnym (w wyborach samorządowych z 2002 r. w 32% przypadków starostami zostały osoby bezpartyjne, we wcześniejszych elekcjach odsetek bezpartyjnych utrzymywał się na podobnym poziomie, można więc uznać to za zjawisko względnie stałe)⁸⁷³.

Wszystkie akty przyjęte przez przedstawicielstwo gminne wymagają do swojej ważności podpisu starosty gminy, który dysponuje jednak prawem odmowy podpisania uchwały zatwierdzonej przez przedstawicielstwo, jeśli uważa, że jest ona sprzeczna z prawem lub narusza interes gminy (odrzućcenie weta starosty następuje większością kwalifikowaną trzech piątych głosów, ponadto głosowanie musi odbyć się w ciągu dwóch miesięcy w przeciwnym razie uchwała traci moc). Do zadań starosty należy zwoływanie sesji przedstawicielstwa gminnego i przewodniczenie obradom, jednak jeśli starosta nie może pełnić swoich obowiązków związanych z działaniem organu stanowiącego gminy, funkcje starosty może przejąć jego zastępca (wybierany przez przedstawicielstwo na wniosek starosty, ale spośród radnych) lub jeden z radnych wskazany przez przedstawicielstwo. Starosta poprzez jednoczesne pełnienie funkcji przewodniczącego organu stanowiącego posiada wpływ na rodzaj oraz kolejność rozpatrywanych przez przedstawicielstwo spraw, gdyż odpowiada za przygotowanie porządku sesji przedstawicielstwa. Pozycja starosty w gminie słowackiej jest względnie niezależna, a cała konstrukcja wzajemnych relacji pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym gminie oparta jest na zasadzie względnej równowagi i podziału odpowiedzialności za funkcjonowanie samorządu gminnego. Starosta reprezentuje gminę na zewnątrz, jest także przedstawicielem gminy w sprawach finansowych oraz własnościowych. Ponadto starosta podejmuje decyzje w sprawach personalnych dotyczących zatrudnienia, nagradzania, karania czy zwalniania pracowników urzędu gminy, odnosi się to zwłaszcza do dużych gmin i miast, w których funkcjonuje profesjonalnie zorganizowany urząd gminy, zatrudniający większą liczbę urzędników. W wielu małych gminach, aby ograniczyć koszty działania administracji

⁸⁷² IVO, 2000, J. Kling, V. Nižňanský, J. Pilát, *Separate Existences Above All Else- Local Self-Governments and Service Delivery In Slovakia*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002, s. 154.

⁸⁷³ T. Majcherkiewicz, *Lokalna scena samorządowa...*, s. 8.

samorządowej, zatrudniany jest tylko starosta lub ewentualnie dodatkowy pracownik administracji⁸⁷⁴.

Przedstawicielstwo gminne ustala jednak wysokość wynagrodzenia, jakie przysługuje staroście, może także zainicjować przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania starosty przed końcem kadencji, prawo określa jednak przypadki, będące podstawą do odwołania organu wykonawczego w gminie.

Podsumowanie

1. W trzech spośród czterech krajów wyszehradzkich na szczeblu gminy ustanowiono model silnej władzy organu wykonawczego – silna jest pozycja wójta, burmistrza i prezydenta miasta w Polsce, burmistrza na Węgrzech oraz starosty i burmistrza na Słowacji.
2. Dla określenia pozycji organu wykonawczego w gminie można wskazać kilka elementów, które w znaczący sposób wpływają na rolę i miejsce tego organu w wewnętrznej strukturze samorządu gminnego:
 - a) sposób wyboru organu wykonawczego oraz jego kształt. Wybory bezpośrednie i powszechne wzmacniają pozycję organu wykonawczego dając mu silny mandat do sprawowania władzy w gminie, pochodzący od większości mieszkańców danej gminy. Ze względu na bezpośredni wybór przez członków społeczności lokalnej organ wykonawczy może zostać odwołany ze swojej funkcji przed upływem kadencji w wyniku powszechnego głosowania w formie referendum lokalnego lub takiej możliwości prawo nie przewiduje w ogóle. Organ wykonawczy może co jedynie zainicjować postępowanie zmierzające do odwołania organu wykonawczego, nie posiada natomiast realnej władzy, by go pozbawić funkcji. Spośród krajów wyszehradzkich tylko w Czechach organ wykonawczy przyjmuje postać organu kolegialnego (rada gminy) i jest on wybierany w sposób pośredni przez organ stanowiący w gminie. W pozostałych państwach, czyli w Polsce, na Węgrzech i Słowacji organ wykonawczy pełni swoją funkcję jednoosobowo i pochodzi z wyborów bezpośrednich.
 - b) możliwość mianowania przez organ wykonawczy dyrektora urzędu gminy, czyli sekretarza oraz jego pracowników. W Polsce i na Węgrzech sekretarza gminy mianuje organ stanowiący gminy na wniosek organu wykonawczego, na Słowacji uprawnienie to przysługuje organowi wykonawczemu, czyli staroście lub

⁸⁷⁴ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State...*, s. 390-391.

burmistrzowi, zaś w Czechach powołanie sekretarza należy do indywidualnych kompetencji starosty, mimo iż jest on członkiem kolegiального organu wykonawczego. Pracownicy urzędu gminy na Węgrzech są zatrudniani przez sekretarza gminy, który wypełnia w stosunku do nich uprawnienia pracodawcy. niektóre decyzje personalne wymagają jednak zatwierdzenia przez burmistrza. W Polsce organ wykonawczy w gminie jest zwierzchnikiem służbowym pracowników samorządowych, posiada jednak prawo przekazania tych uprawnień sekretarzowi gminy. Podobnie wygląda sytuacja w gminie słowackiej, gdzie starosta może powierzyć część swoich kompetencji, także odnoszących się do polityki kadrowej na rzecz naczelnika urzędu oraz w Czechach, gdzie jeśli w większych gminach zostanie powołany sekretarz urzędu może on przejąć zadania starosty wynikające z funkcji kierownika urzędu i przełożonego służbowego dla pracowników tego urzędu.

- c) możliwość przewodniczenia sesjom organu stanowiącego. Z taką sytuacją mamy do czynienia na Węgrzech i na Słowacji, gdzie jednoosobowy organ wykonawczy pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego organu przedstawicielskiego gminy, do jego zadań należy więc dodatkowo zwoływanie sesji organu stanowiącego, prowadzenie obrad, decydowanie o ich porządku. W Czechach, gdzie organ wykonawczy jest kolegialny- jego przewodniczący, którym jest starosta gminy wykonuje również zadania przewodniczącego organu stanowiącego gminy. Odmienne rozwiązanie zostało przyjęte w Polsce, gdzie rada gminy ze swego grona wybiera przewodniczącego, jest więc on jednym z radnych, zaś wójt, burmistrz czy prezydent miasta nie posiadają uprawnień do przewodniczenia sesjom organu stanowiącego, mogą natomiast brać udział w obradach.
- d) przyznanie organowi wykonawczemu gminy prawa zawetowania przyjętej przez organ stanowiący uchwały. Takie prawo otrzymał burmistrz w gminie węgierskiej i starosta w gminie słowackiej, nie dysponują takim prawem wójt w gminie polskiej czy rada gminy w Czechach.
- e) kompetencje odnoszące się do reprezentowania gminy na zewnątrz- we wszystkich krajach wyszehradzkich za reprezentację odpowiada burmistrz, starosta czy wójt.

Z powyższych analiz wynika, że najsilniejszą pozycją w strukturze gminy wśród państw wyszehradzkich dysponują burmistrz na Węgrzech i starosta na Słowacji, a najsłabszą starosta w gminie czeskiej jako jedyny powoływany w sposób pośredni.

e) aparat pomocniczy, administracyjny (urzędy gminy, pracownicy samorządowi)

Polska

Działalność wójta, burmistrza, prezydenta miasta wspomaga urząd gminy (urząd miasta), którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Oznacza to, że wójt samodzielnie decyduje o kształcie organizacyjnym podstawowego podmiotu administracyjnego, przy pomocy którego wykonuje zadania publiczne, jest także kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Struktura urzędu gminy obejmuje poszczególne wydziały, które zajmują się realizacją zadań gminy- dla przykładu urząd miasta i gminy w Olkuszu dzieli się na następujące wydziały: geodezji i gospodarki mieniem, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, drogowo-inwestycyjny, ochrony środowiska i terenów rolnych, ogólny, organizacyjny, podatków i opłat, rachunkowości, rozwoju i promocji, spraw obywatelskich, urbanistyki i architektury oraz zarządzania kryzysowego⁸⁷⁵.

Status pracowników samorządowych, sposób nawiązywania z nimi stosunku pracy, jego rozwiązywania oraz udzielania nagród czy kar za wykonywaną pracę określa ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁸⁷⁶. Wśród pracowników samorządowych ważną pozycję zajmuje sekretarz oraz skarbnik gminy. Są oni powoływani i odwoływani przez radę gminy na wniosek wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Statut gminy może przewidywać obowiązek uczestniczenia sekretarza, a zwłaszcza skarbnika w pracach rady gminy z głosem doradczym. Wójt może zlecić sekretarzowi gminy prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu- bardzo często powierza się sekretarzowi gminy funkcję kierownika urzędu gminy. Do zadań skarbnika gminy jako głównego księgowego budżetu gminy należy m.in. kontrasygnowanie czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązania pieniężnego dla gminy⁸⁷⁷.

Węgry

75

http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Olkusz/podmiotowe/Urzad/Wydzialy/

⁸⁷⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 (tekst jednolity).

⁸⁷⁷ B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 0.

Działalność organów gminy na Węgrzech wspomaga urząd gminy (urząd burmistrza- węg. *polgármesteri hivatal*), który odpowiada za przygotowanie merytoryczne i organizacyjne decyzji organu przedstawicielskiego oraz burmistrza, a następnie za ich wprowadzenie w życie. Gminy liczące mniej niż 1000 mieszkańców sąsiadujące ze sobą mogą ustanowić wspólny urząd, na którego czele stanie sekretarz takiego okręgu.

Urzędem gminy kieruje sekretarz (węg. *jegyző*), mianowany przez organ przedstawicielski na czas nieokreślony na podstawie posiadanych kwalifikacji. Do zadań sekretarza należy m.in. zapewnienie wykonania zadań gminnych, wydawania kopii aktów urzędowych, wypełnianie praw i obowiązków pracodawcy w stosunku do urzędników gminnych, przy czym w niektórych sprawach jak np. mianowanie, zwalnianie, nagradzanie jest wymagana zgoda burmistrza. Sekretarz uczestniczy w sesjach organu przedstawicielskiego, jego komisji, odpowiada za realizację zadań z zakresu administracji państwowej⁸⁷⁸, posiada więc kompetencje decyzyjne zwłaszcza w odniesieniu do tych departamentów, które zajmują się realizacją zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Pracownicy urzędu posiadają status urzędników publicznych w oparciu o zapisy ustawy o statusie urzędników publicznych⁸⁷⁹.

W strukturze wewnętrznej urzędu gminy można wyróżnić następujące departamenty: gabinet burmistrza, sekretariat zastępców burmistrza, obsługujący sekretarza gminy, departament organizacyjno-prawny, departament gospodarczo- finansowy, departament edukacji i sportu, departament polityki społecznej, departament do spraw dziecka i rodziny⁸⁸⁰.

Czechy

Za przygotowanie merytoryczne i organizacyjne oraz realizację zadań gminy zarówno własnych jak i zleconych odpowiada urząd gminy (czes. *obecní úřad*), w miastach urząd miejski (czes. *městský úřad*), a w miastach statutowych magistrat (czes. *magistrát města*). W skład personelu urzędu wchodzi starosta stojący na czele urzędu, jego zastępcy, sekretarz urzędu (czes. *tajemník úřadu*) oraz pozostali pracownicy urzędu. Rada gminy uchwała regulamin organizacyjny urzędu, w którym określa wewnętrzną strukturę z podziałem na poszczególne departamenty, wydziały czy oddziały z uwzględnieniem zakresu zadań publicznych wykonywanych przez gminę. W Republice Czeskiej nawet najmniejsze gminy liczące kilkudziesięciu mieszkańców

⁸⁷⁸ Art. 36 ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁸⁷⁹ Act No. XXIII of 1992 on the Status of Civil Servants.

⁸⁸⁰ http://www.uipest.hu/hivatal_szervezeti_egysegek

posiadają swój urząd, który nie jest jednak w stanie zagwarantować obsługi całego wachlarza usług publicznych. Przykładowo magistrat w mieście statutowym Děčín jest podzielony na następujące wydziały: organizacyjny, budownictwa, środowiska, gospodarczy, rozwoju, zagospodarowania przestrzennego i majątku, spraw socjalnych i zdrowia oraz edukacji i kultury⁸⁸¹.

Starosta gminy może po zatwierdzeniu kandydatury przez dyrektora urzędu krajowego powołać sekretarza gminy oraz określić wysokość jego wynagrodzenia⁸⁸². Sekretarz gminy powinien zostać powołany w gminach z własnym urzędem oraz w gminach z rozszerzonymi kompetencjami, jeśli funkcja sekretarza nie została ustanowiona, jego zadania przejmują starosta. Sekretarz za realizację swoich zadań i działalność urzędu gminy odpowiada przed starostą gminy. Dotyczy to zapewnienia sprawnego działania urzędu, wypełniania funkcji pracodawcy wobec pracowników samorządowych łącznie z ustalaniem wysokości wynagrodzenia. Sekretarz bierze udział z głosem doradczym w sesjach przedstawicielstwa gminnego oraz w posiedzeniach rady gminy⁸⁸³. Nie może on być członkiem partii politycznej lub innego ruchu politycznego.

Status pracowników urzędów gminy reguluje ustawa z 13 czerwca 2002 r. o urzędnikach jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁸⁴. Mówi ona m.in. o tym, komu przyznany zostaje status urzędnika samorządowego, jakie wymogi należy spełniać, by stać się pracownikiem samorządowym. Określa obowiązki urzędnika samorządowego, do których zalicza działanie w zgodzie z interesem publicznym, kierowanie się obowiązującym prawem, dbałość o należyte wykonywanie powierzonych zadań. Pracownik samorządowy zatrudniany jest na czas nieokreślony i nie może podejmować innego zajęcia zawodowego bez zgody przełożonego, chyba że dotyczy to działalności naukowej, artystycznej, medialnej⁸⁸⁵. Poprzednio, czyli przed rokiem 2002 prawo nie wyodrębniało kategorii pracowników samorządowych, ich status regulowała częściowo ustawa o gminach, a w pozostałym zakresie kodeks pracy⁸⁸⁶.

<http://www.mmdecin.cz/magistrat/organizacni-struktura/organizacni-struktura.html>

Art. 103, ust. 3 ustawy o gminach.

Art. 109-110 ustawy o gminach.

Zákon č. ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, t No. 312/2002 Coll., on Official of Territorial Self-Governing Units and on Amendments to Some Other Acts.

Public Administration In the Czech Republic, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004, s. 49-

M. Illner, *The Czech Republic 1990-2001. Successful reform at the municipal level and a difficult birth of the intermediary government*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003, s. 75.

Rada gminy może powoływać komisje jako swoje organy inicjatywne i doradcze, które przed nią ponoszą odpowiedzialność za wykonanie powierzonych im zadań, mogą ponadto zostać upoważnione do pełnienia funkcji organu wykonawczego i wówczas odpowiadają przed starostą za realizację delegowanych im zadań⁸⁸⁷.

Słowacja

Organy gminy na Słowacji wspomaga w ich działalności urząd gminy (sł. *obecni úrad*), urząd miasta (sł. *mestský úrad*), który odpowiada za sprawy administracyjne, organizacyjne przedstawicielstwa gminnego, starosty oraz pozostałych organów powołanych przez przedstawicielstwo gminne. W szczególności do zadań urzędu gminy należy:

- a) przygotowywanie porządku obrad przedstawicielstwa oraz planów prac organów wewnętrznych w gminie, a następnie dokumentowanie pracy poszczególnych organów,
- b) opracowywanie materiałów i całej dokumentacji potrzebnej dla sprawnego funkcjonowania przedstawicielstwa, jego komisji i rady gminy,
- c) opracowywanie pisemnej wersji wszystkich decyzji administracyjnych podejmowanych przez starostę,
- d) wykonywanie zarządzeń, uchwał przedstawicielstwa gminnego oraz starosty⁸⁸⁸.

Struktura wewnętrzna urzędu jest powiązana z zakresem zadań realizowanym przez daną gminę- podział na wydziały odzwierciedla zazwyczaj zakres spraw przyznanych gminie. Dla przykładu urząd miasta Dolný Kubín jest podzielony na następujące departamenty: organizacji i spraw wewnętrznych, gospodarki finansowej i zarządzania, komunikacji, budownictwa, spraw socjalnych, zdrowia i kultury, szkolnictwa, młodzieży i sportu oraz prawny i spraw majątkowych⁸⁸⁹.

Pracę urzędu gminy organizuje starosta, w gminach o większej liczbie pracowników może zostać powołany naczelnik urzędu (sł. *prednosta úradu*), który wówczas przejmuje rolę organizatora pracy urzędu. Naczelnik jest powoływany i odwoływany przez starostę, ponosi więc przed nim odpowiedzialność. Uczestniczy on w sesjach przedstawicielstwa gminnego i rady gminy z głosem doradczym, razem ze starostą podpisuje protokoły z posiedzeń przedstawicielstwa.

Przedstawicielstwo gminne powołuje i odwołuje w gminie urząd głównego kontrolera na okres sześciu lat (bez możliwości ponownego wyboru na to stanowisko). Jest on odpowiedzialny za swoją działalność

⁸⁸⁷ Art. 122 ustawy o gminach.

⁸⁸⁸ Art. 16, ust. 2 ustawy o ustroju gminy.

⁸⁸⁹ http://www.dolnykubin.sk/sk/obcan/mestsky_urad/odbory_a_oddelenia/msu/

przed przedstawicielstwem gminnym, bierze udział w sesjach przedstawicielstwa oraz rady gminy z głosem doradczym. Do jego zadań należy m.in.:

- a) sprawdzanie dochodów i wydatków w zakresie określonym w budżecie gminy, zarządzania majątkiem gminy oraz działalności jednostek budżetowych i organizacji gminnych,
- b) przedstawianie fachowej opinii w sprawie projektu budżetu gminy, sprawozdania z jego wykonania przed zatwierdzeniem przez przedstawicielstwo gminne,
- c) przedkładanie wyników kontroli bezpośrednio przedstawicielstwu gminnemu,
- d) przedstawianie raportu z wyników kontroli co najmniej raz w roku,
- e) współpraca z państwowymi odpowiednikami w sprawach inspekcji, kontroli finansowych, zarządzania przez gminę funduszami pochodzącymi z budżetu centralnego⁸⁹⁰.

Funkcji głównego kontrolera w gminie nie można łączyć z funkcją radnego gminy, starosty, członka organu osoby prawnej utworzonej przez gminę, pracownika samorządowego lub wskazanych w odrębnych aktach (np. sędziego). Bez zgody przedstawicielstwa gminnego nie może on prowadzić działalności gospodarczej i wykonywać żadnej innej pracy zarobkowej czy być członkiem kierowniczych organów osób prawnych z wyjątkiem działalności naukowej, pedagogicznej czy artystycznej⁸⁹¹. Urząd głównego kontrolera może ulec opróżnieniu w wyniku zrzeczenia się urzędu, odwołania z funkcji, upływu kadencji, śmierci. Przedstawicielstwo gminne może odwołać głównego kontrolera z urzędu, jeśli został on oskarżony o popełnienie przestępstwa umyślnego bez zawieszenia kary, naruszył zakaz łączenia funkcji, w sposób rażący i powtarzający się zaniedbuje swoje obowiązki, został pozbawiony lub ograniczony zdolności do czynności prawnych⁸⁹². Status pracowników urzędu określa ustawa o ustroju gminy, kodeks pracy⁸⁹³ oraz ustawa o wykonywaniu pracy publicznej i wynagrodzeniach niektórych urzędników wykonujących zadania publiczne⁸⁹⁴.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich pracę organów gminy wspomaga urząd gminy, którego organizacja wewnętrzna jest

⁸⁹⁰ Art. 18, ust. 2 ustawy o ustroju gminy.

⁸⁹¹ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 301.

⁸⁹² Art. 18, ust. 7 ustawy o ustroju gminy.

⁸⁹³ Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

⁸⁹⁴ Zákon č. 552/2003 o výkone práce vo verejnom záujme, zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

uzależniona od zakresu zadań przyznanych gminie i regulowana regulaminem.

2. W Czechach, na Słowacji i na Węgrzech, gdzie gminy są stosunkowo małymi jednostkami, często obejmującymi tylko jedną miejscowość, w celu lepszego i sprawniejszego realizowania zadań mogą zostać utworzone wspólne urzędy dla kilku gmin.
3. Na czele urzędu gminy stoi zazwyczaj organ wykonawczy gminy (w Czechach przewodniczący organu wykonawczego), lecz funkcje kierownicze i wynikające z tego tytułu uprawnienia (m.in. do prowadzenia polityki kadrowej w urzędzie i wypełniania funkcji przełożonego pracowników urzędu) może on powierzyć sekretarzowi gminy (naczelnikowi gminy na Słowacji).
4. Sekretarz gminy (naczelnik na Słowacji) jest powoływany przez organ stanowiący w Polsce (na wniosek wójta) i na Węgrzech, a przez starostę w Czechach (po zatwierdzeniu przez dyrektora urzędu krajowego) i na Słowacji.
5. Status prawny pracowników urzędów gminy regulują odrębne ustawy (w Polsce o pracownikach samorządowych, w Czechach o urzędnikach jednostek samorządu terytorialnego, na Węgrzech o statusie urzędników publicznych).

4.3. Bezpośrednie uprawnienia mieszkańców gminy

Wśród form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w sprawach samorządu terytorialnego można wskazać następujące:

- a) wybory lokalne (scharakteryzowane szczegółowo w punktach 'sposób wyboru' odnoszących się do organów stanowiących gminy i wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich),
- b) referendum lokalne,
- c) konsultacje,
- d) udział w zgromadzeniach publicznych,
- e) udział w sesjach organów stanowiących jednostek samorządowych,
- f) przedkładanie własnych propozycji, petycji, uwag wobec organów jednostek samorządowych (zwłaszcza kontakt ze swoimi reprezentantami- radnymi gminy i wyższych jednostek samorządu terytorialnego).

a) referendum lokalne

Polska

Według zapisów ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Analogiczne zapisy znajdują się w ustawie o samorządzie powiatowym i województwa. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa odrębna ustawa, a jest nią ustawa z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym⁸⁹⁵. Artykuł 170 konstytucji RP mówi, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Odnosi się to do organów stanowiących i kontrolnych w gminie, powiecie i województwie, a także do odwołania organu wykonawczego w gminie- wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jako że od 2002 roku jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców gminy. Podobną regułę można odnaleźć w ustawie o referendum lokalnym, w której czytamy, iż „w referendum lokalnym (...) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”⁸⁹⁶. Referendum lokalne może zatem zostać przeprowadzone zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu czy województwa. Jest ono formą demokracji bezpośredniej, polegającą na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terytorium danej jednostki samorządowej, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.

Referendum lokalne może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Referendum obligatoryjne przeprowadza się w sprawie odwołania organu stanowiącego danej jednostki samorządowej, a na szczeblu gminy także w sprawie odwołania organu wykonawczego i samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (polega na ustanowieniu nowych obowiązków podatkowych w stosunku do mieszkańców gminy). Referendum fakultatywne może zostać zarządzane w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządowej, należącej do kompetencji organów tej jednostki z tym, że zakres przedmiotowy

⁸⁹⁵ Dz. U. Nr 88, poz. 985.

⁸⁹⁶ Art. 2, ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

takiego referendum nie jest nieograniczony. Nie może ono dotyczyć spraw zmiany budżetu, obniżenia podatków, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz spraw, w których stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Referendum lokalne przeprowadza się bądź z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, bądź na wniosek co najmniej:

a) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu,

b) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa, z zastrzeżeniem, że w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządowej przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. Na szczeblu gminy referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta może być przeprowadzone zarówno z inicjatywy mieszkańców, jak i na wniosek rady gminy. Wniosek mieszkańców gminy może ponadto dotyczyć łącznie odwołania obu organów stanowiącego i wykonawczego, jak i jednego z nich⁸⁹⁷.

Ustawa o referendum lokalnym określa terminy złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organów stanowiących jednostek samorządowych oraz organu wykonawczego w gminie- wniosek taki może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji⁸⁹⁸.

Referendum jest ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania wyborców, przy czym referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządowej, pochodzącego z wyborów bezpośrednich, jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Z kolei wynik referendum lokalnego jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań, poddanym pod referendum, oddano więcej niż połowę ważnych głosów, zaś w przypadku referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wynik jest wiążącym, jeśli za samoopodatkowaniem opowiedziała się większość co najmniej $\frac{2}{3}$ głosujących⁸⁹⁹.

Węgry

Ustawa o samorządzie terytorialnym na Węgrzech przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawach ważnych

⁸⁹⁷ Art. 5, ust. 1a ustawy o referendum lokalnym.

⁸⁹⁸ Art. 5, ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

⁸⁹⁹ Art. 55 i 56 ustawy o referendum lokalnym.

dla społeczności lokalnej. Organ przedstawicielski w gminie powinien zarządzić referendum obligatoryjnie w następujących kwestiach:

- a) przeniesienia gminy do sąsiedniego województwa,
- b) połączenia gmin lub ich rozłączenia,
- c) utworzenia nowej gminy,
- d) zmian terytorialnych polegających na przeniesieniu, przyjęciu lub wymianie części zamieszkałego obszaru gminy,
- e) ustanowienia współpracy między organami przedstawicielskimi lub jej zakończenia,
- f) regulowanych dekretem wydanym przez organ przedstawicielski gminy⁹⁰⁰.

Organ przedstawicielski ma prawo zarządzenia referendum w każdej sprawie należącej do jego kompetencji oraz dla potwierdzenia przyjętego przez siebie dekretu (referendum fakultatywne). Istnieją jednak pewne ograniczenia co do szczegółowych kwestii, będących przedmiotem referendum- zostały z niego wyłączone decyzje dotyczące budżetu gminy, nakładania lokalnych podatków i ich wysokości, decyzje organizacyjne, funkcjonalne i personalne, znajdujące się w jurysdykcji organu przedstawicielskiego oraz o możliwości rozwiązania organu przedstawicielskiego.

Wniosek w sprawie zarządzenia referendum lokalnego może zostać przedłożony burmistrzowi przez co najmniej $\frac{1}{4}$ radnych, jedną z komisji organu przedstawicielskiego, organ decyzyjny lokalnej organizacji społecznej lub przez mieszkańców gminy w liczbie określonej w gminnym dekrete, nie mniej jednak niż 10% oraz nie więcej niż 25% mieszkańców gminy. W gminach liczących mniej niż 500 mieszkańców organ przedstawicielski może podjąć decyzję, by zamiast referendum lokalnego zorganizować zebranie mieszkańców celem rozpatrzenia sprawy, mającej stać się przedmiotem referendum. Wówczas do ważności takiego zebrania konieczna jest obecność więcej niż połowy mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum lokalne jest ważne, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa wyborców, zaś jego wynik jest wiążący, jeśli za tym samym rozstrzygnięciem opowiedziała się więcej niż połowa głosujących. Jeśli referendum nie przyniosło rezultatu, decyzję w sprawie poddanej pod głosowanie może podjąć organ przedstawicielski gminy, kolejne referendum w tej samej sprawie nie może się bowiem odbyć w ciągu roku od pierwszego terminu, nawet jeśli głosowanie nie przyniosło rozstrzygnięcia⁹⁰¹.

lzechy

⁰ Art. 46, ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹ *Structure and operation of local and regional democracy, Hungary, Strasbourg 2002, s. 19.*

Ustawodawstwo czeskie przewiduje formę demokracji bezpośredniej na szczeblu gminy w postaci referendum lokalnego. Początkowo mówiła o tym najpierw ustawa nowelizująca konstytucję Czechosłowacji⁹⁰², a następnie ustawa z 15 kwietnia 1992 roku o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym⁹⁰³. Referendum lokalne mogło zostać zarządzane w sprawach należących do zadań gminy dotyczących głównie zmian terytorialnych- łączenia czy dzielenia gmin. Z katalogu spraw poddanych pod referendum wyłączone były jednak następujące kwestie:

- budżetu gminy,
- podatków gminnych,
- wyboru lub odwołania starosty gminy, jego zastępcy lub innych organów powoływanych przez przedstawicielstwo gminne.

Dla ważności referendum konieczne było, aby w referendum wzięła udział co najmniej ¼ uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, zaś jego wynik był wiążący, jeśli za danym rozstrzygnięciem opowiedziała się większość ponad połowy ważnie oddanych głosów⁹⁰⁴.

Dnia 11 grudnia 2003 roku została przyjęta nowa ustawa o referendum lokalnym⁹⁰⁵. W oparciu o zapisy tej ustawy w sprawach należących do zakresu działania gminy, miast statutowych oraz miasta stołecznego Pragi (nie w sprawach z zakresu zadań zleconych) może zostać zarządzane i przeprowadzone referendum lokalne. Ustawa nie przewiduje takiej możliwości na szczeblu wyższej jednostki samorządu terytorialnego- w samorządowych krajach. Referendum gminne musi zostać przeprowadzone w przypadku wniosku o utworzenie nowej gminy w wyniku podziału już istniejącej gminy lub o połączenie gmin w jedną. Ustawa określa jednak katalog spraw, które nie mogą zostać poddane do rozstrzygnięcia w referendum. Dotyczy to m.in. podatków i opłat lokalnych, budżetu gminy, powoływania lub odwoływania organów gminy oraz ich wewnętrznej organizacji, wyboru lub odwołania starosty, rady gminy lub radnych przedstawicielstwa, spraw, które powinny być rozpatrzone w drodze postępowania administracyjnego według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ich walenia, zmiany lub zniesienia powszechnie obowiązujących zarządzeń gminnych⁹⁰⁶. Referendum nie może zostać zarządzane w ciągu 24 miesięcy od ostatniego referendum w tej samej sprawie.

⁹⁰² Zákon č. 294/1990 ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů.

⁹⁰³ Zákon č. 298/1992 České národní rady ze dne 15. dubna 1992 o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu (ustava Czeskiej rady Narodowej z 15 kwietnia 1992r. o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym).

⁹⁰⁴ Art. 84 ustawy o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym.

⁹⁰⁵ Zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů, Act No. 2/2004 Coll., on local referendum.

⁹⁰⁶ Art. 7 ustawy o referendum lokalnym.

Referendum zostaje przeprowadzone na podstawie uchwały przedstawicielstwa gminnego lub na podstawie tzw. inicjatywy ludowej. Oznacza to, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum mogą wystąpić mieszkańcy gminy po uprzednim zebraniu odpowiedniej liczby podpisów poparcia osób uprawnionych do głosowania:

- w gminach liczących do 3 000 mieszkańców- 30% uprawnionych do głosowania,
- w gminach liczących do 20 000 mieszkańców- 20% uprawnionych do głosowania,
- w gminach liczących do 200 000 mieszkańców- 10% uprawnionych do głosowania,
- w gminach liczących powyżej 200 000 mieszkańców- 6% uprawnionych do głosowania⁹⁰⁷.

Udział w głosowaniu mogą brać mieszkańcy uprawnieni do głosowania na podstawie przepisów ordynacji wyborczej do przedstawicielstw gminnych, czyli osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i na stałe zamieszkują na terenie gminy.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania wyborców, zaś jego wynik jest wiążący, jeżeli za jedną z możliwości poddanych pod głosowanie opowiedziało się ponad 50% głosujących⁹⁰⁸. Wynik referendum ogłasza gminna komisja do spraw referendum powołana przez przedstawicielstwo gminne w formie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy. Koszty referendum lokalnego ponosi gmina, zaś koszty związane z kampanią i zebraniem potrzebnych podpisów poparcia dla idei przeprowadzenia referendum w danej sprawie pokrywa komitet przygotowawczy⁹⁰⁹.

Słowacja

Przepisy regulujące system samorządu terytorialnego na Słowacji przewidują formy bezpośredniego uczestnictwa członków danej społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy publicznej poprzez udział w wyborach do organów jednostek samorządowych oraz referendum na szczeblu gminy i samorządowego kraju.

Kwestie dotyczące zarządzenia i przeprowadzenia referendum lokalnego w gminie słowackiej reguluje ustawa o gminach w artykule 11a. Według zapisów ustawy przedstawicielstwo gminne powinno zarządzić głosowanie mieszkańców (referendum lokalne) w następujących sprawach:

⁹⁰⁷ Art. 8 ustawy o referendum lokalnym.

⁹⁰⁸ Art. 48 ustawy o referendum lokalnym.

⁹⁰⁹ P. Mates, *Místní referendum*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007, s. 259-260.

- a) połączenia gminy, jej podziału lub zniesienia oraz zmiany nazwy gminy,
- b) odwołania starosty (burmistrza miasta),
- c) jeśli wniosek złoży grupa co najmniej 30% uprawnionych do głosowania wyborców.

Dla podjęcia rozstrzygnięcia w wyżej wymienionych przypadkach przeprowadzenie referendum jest obligatoryjne. Ponadto przedstawicielstwo gminne może zarządzić referendum przed podjęciem decyzji w ważnej sprawie wynikającej z przyznanych mu zadań publicznych, ale jego przeprowadzenie będzie miało charakter fakultatywny.

Referendum w sprawie odwołania starosty gminy lub burmistrza miasta musi zostać przeprowadzone, jeśli co najmniej 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy złoży w tej sprawie wniosek lub gdy starosta rażąco i w sposób powtarzający się zaniedbuje swoje obowiązki, narusza konstytucję, ustawy konstytucyjne, ustawy oraz inne wiążące akty prawne. Przedstawicielstwo gminne może natomiast zarządzić referendum o odwołanie starosty (referendum fakultatywne), jeśli starosta jest niezdolny do wykonywania swoich obowiązków lub nieobecny dłużej niż przez sześć miesięcy. Decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje przedstawicielstwo gminne większością ponad połowy głosów wszystkich radnych. Wynik referendum lokalnego jest ważny, jeśli wzięła w nim udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania wyborców, a rezultat głosowania jest wiążący, jeśli za jednym z rozstrzygnięć oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wyniki referendum podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty do trzech dni od otrzymania protokołów głosowania⁹¹⁰. Wymóg wzięcia udziału w referendum gminnym więcej niż połowy uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy sprawia, że ta forma uczestnictwa obywateli w podejmowaniu ważnych decyzji stanowi wyjątkową sytuację ze względu na wysokie koszty finansowe i jednocześnie wysokie ryzyko niepowodzenia⁹¹¹.

Referendum jako forma bezpośredniego udziału mieszkańców może zostać przeprowadzone na Słowacji także na wyższym szczeblu samorządu terytorialnego- w samorządowych krajach. Referendum takie zarządza przedstawicielstwo krajowe w ważnych dla kraju sprawach oraz gdy wniosek o jego przeprowadzenie złoży grupa co najmniej 30% uprawnionych do głosowania wyborców z obszaru danego samorządowego kraju. Referendum powinno się odbyć do 90 dni od złożenia stosownego wniosku, który rozpatruje co najmniej trzech

¹⁰ Art. 11a, ust. 5 ustawy o ustroju gminy.

¹¹ P. Derežaník, *Komunálne referendum ako forma účasti obyvateľ'ov na správe vecí verejných v podmiankach Slovenskej republiky*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007, s. 58-59.

radnych nie będących członkami komitetu wnoszącego petycję o przeprowadzenie referendum. Referendum na szczeblu samorządowego kraju zostaje także zarządzane przez przedstawicielstwo krajowe w sprawie odwołania przewodniczącego samorządowego kraju w następujących przypadkach:

- a) jeśli przewodniczący jest niezdolny do wykonywania swoich obowiązków lub nieobecny dłużej niż sześć miesięcy,
- b) jeśli przewodniczący w sposób rażący i powtarzający się zaniedbuje swoje obowiązki, co powoduje naruszenie interesów kraju,
- c) jeśli wniosek w tej sprawie złoży grupa co najmniej 30% uprawnionych wyborców⁹¹².

Referendum krajowe jest ważne, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a wynik jest wiążący, jeśli za jednym z rozstrzygnięć opowiedziała się ponad połowa głosujących.

Referendum w tej samej sprawie nie może się odbyć, jeśli od poprzedniego referendum nie upłynęły co najmniej 24 miesiące, warunek ten nie obowiązuje jednak w przypadku referendum dotyczącego odwołania przewodniczącego samorządowego kraju⁹¹³.

Podsumowanie

1. W Polsce i w Czechach przyjęte zostały odrębne ustawy regulujące kwestie zarządzenia i przeprowadzenia referendum lokalnego, na Węgrzech i Słowacji zasady zorganizowania referendum lokalnego określają odpowiednio ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawy o ustroju gminy i o krajach.
2. Referendum może zostać przeprowadzone nie tylko na szczeblu gminy, ale także wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, na Węgrzech i na Słowacji, wyjątek stanowią Czechy, gdzie ustawodawca nie przewidział możliwości rozstrzygnięcia spraw należących do kompetencji samorządowego kraju w drodze referendum na szczeblu tej jednostki samorządowej.
3. W referendum jako formie demokracji bezpośredniej w Polsce i na Słowacji mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego

⁹¹² Art. 15 ustawy o samorządowych krajach.

⁹¹³ V. Babčák, *Władza i finanse lokalne w Republice Słowackiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007, s. 295.

mają prawo odwołać organ pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich jako że w wyborach samorządowych to oni zdecydowali o jego powołaniu (w Polsce odnosi się do zarówno do organów stanowiących danej jednostki samorządowej, jak i do odwołania organu wykonawczego w gminie, na Słowacji natomiast w referendum można odwołać tylko organ wykonawczy gminy lub samorządowego kraju), w Czechach i na Węgrzech natomiast ustawodawca zakazał wręcz organizowania referendum w sprawie odwołania organów gminy czy to pochodzących z wyborów bezpośrednich czy pośrednich.

4. W odniesieniu do przedmiotu referendum lokalnego ustawodawca zazwyczaj zastrzega pewne sprawy, które nie mogą zostać poddane pod rozstrzygnięcie w głosowaniu publicznym- dotyczy to m.in. budżetu lokalnego czy nakładania podatków lokalnych.
5. Wymóg osiągnięcia wysokiej frekwencji w referendum lokalnym oraz konieczność pokrycia kosztów jego organizacji przez daną jednostkę samorządu terytorialnego często sprawia, że na przeprowadzenie tej formy demokracji bezpośredniej decydują się nieliczne jednostki choć i tak nie mają gwarancji, że wynik będzie prawnie wiążący (tylko w Polsce przyjęto niższy niż ponad połowa uprawnionych do głosowania próg frekwencji, który mimo iż wynosi 30%, często stanowi przeszkodę w skutecznym podejmowaniu decyzji przez mieszkańców danej społeczności lokalnej lub regionalnej).
6. Jak pokazują dane w Czechach i na Słowacji większość przeprowadzanych referendum lokalnych odnosiło się do zmian terytorialnych, w Polsce z kolei w większości przypadków referenda dotyczyły odwołania organów gminy przed upływem kadencji, na Węgrzech natomiast referenda miały rozstrzygnąć ważne dla społeczności lokalnej kwestie związane z planowanymi inwestycjami np. z dziedziny ochrony środowiska⁹¹⁴.

⁹¹⁴ P. Swianiewicz, *Public Perception of Local Governments*, Budapest 2001, s. 33.

b) inne formy demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym

Polska

Do form demokracji bezpośredniej w Polsce, wynikających z zapisów ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa należą konsultacje z mieszkańcami. Konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w ważnych dla tej jednostki sprawach, wyniki tej opinii nie są jednak w przeciwieństwie do referendum lokalnego wiążące dla organów tej jednostki. Tam, gdzie jednak ustawa wymaga, iż warunkiem rozstrzygnięcia jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, stanowią one niezbędny element procedury. Dotyczy to zwłaszcza dokonywania wszelkich zmian terytorialnych polegających na tworzeniu, łączeniu, podziale lub znoszeniu jednostek samorządowych, ustalaniu ich granic przed wydaniem stosownego w tej sprawie rozporządzenia Rady Ministrów. Zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji określa uchwała organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gminy konsultacje z mieszkańcami powinny zostać przeprowadzone także przed podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej⁹¹⁵ (sołectwa w gminie wiejskiej lub osiedla czy dzielnicy w gminie miejskiej). Formą demokracji bezpośredniej we wspomnianych jednostkach pomocniczych jest w przypadku sołectwa- zebranie wiejskie, zaś w osiedlu organem uchwałodawczym może zostać ustanowione ogólne zebranie mieszkańców osiedla (określa to statut osiedla)⁹¹⁶. Wówczas w takich zebraniach mogą brać udział uprawnieni do głosowania mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, czyli osoby stale zamieszkujące na terenie tej jednostki i posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego w gminie.

Węgry

Prawo węgierskie przewiduje instytucję inicjatywy powszechnej na szczeblu gminy. Z inicjatywą taką w odniesieniu do wszystkich praw leżących w kompetencji organu przedstawicielskiego może wystąpić grupa mieszkańców określona gminnym dekretem, nie mniejsza jednak niż 5% i nie większa niż 10% mieszkańców prawnych do głosowania. Przedłożoną burmistrzowi inicjatywę pełniącą wszystkie wymogi formalne organ przedstawicielski musi rozpatrzyć w ciągu miesiąca⁹¹⁷. Raz do roku organ przedstawicielski jest obowiązany do zorganizowania zgromadzenia publicznego, którego czas i miejsce podaje się do publicznej wiadomości w sposób wyczerpująco przyjęty. W zgromadzeniu tym biorą udział radni oraz

Art. 5, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 37, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 49 ustawy o samorządzie terytorialnym.

uprawnieni do głosowania mieszkańcy gminy, którzy mają prawo zabierać głos i zgłaszać swoje propozycje.

Czechy

Według ustawy o gminach⁹¹⁸ mieszkańcy gminy w relacjach z organami gminy posiadają określone prawa:

- wybierania oraz bycia wybranym do organów gminy,
- brania udziału w referendum lokalnym,
- wyrażania swojej opinii podczas sesji przedstawicielstwa gminnego w sprawach będących tematem posiedzenia,
- wyrażania swojej opinii co do projektu budżetu gminy oraz sprawozdania z jego wykonania,
- dostępu do wszystkich uchwał przedstawicielstwa gminnego, decyzji podjętych przez radę gminy,
- złożenia prośby o rozpatrzenie danej sprawy przez kompetentny organ gminy.

W prawie czeskim instytucja konsultacji nie istnieje, przepisy nie zabraniają jednak gminom i samorządowym krajom konsultować spraw należących do ich zadań i kompetencji z mieszkańcami w formie organizowania spotkań, poświęconych ważnym dla tych jednostek sprawom czy możliwości wystąpienia z petycją do organów gminy i brania udziału w posiedzeniach organów przedstawicielskich⁹¹⁹.

Słowacja

Według zapisów ustawy o gminach samorząd terytorialny na szczeblu gminy realizowany przez mieszkańców objawia się poprzez:

- głosowanie mieszkańców gminy,
- za pośrednictwem organów gminy,
- publiczne zgromadzenia mieszkańców gminy⁹²⁰.

Udział mieszkańców w funkcjonowaniu gminy stanowi podstawę rozwoju samorządu lokalnego, można więc wyróżnić różne formy bezpośredniego uczestnictwa członków społeczności lokalnej w życiu gminy. Mieszkańcy są uprawnieni do:

- a) wyboru organów gminy oraz bycia do nich wybranymi,
- b) głosowania w ważnych sprawach dotyczących działania i rozwoju gminy (poprzez referendum lokalne),
- c) brania udziału w publicznych zgromadzeniach mieszkańców gminy oraz do wyrażania na nich swoich opinii, jak również brania udziału w sesjach przedstawicielstwa gminnego,
- d) przedstawiania swoich wniosków i skarg pod adresem organów gminy,

⁹¹⁸ Art. 16, ust. 2 ustawy o gminach.

⁹¹⁹ P. Mrkývka, *Władza i finanse...*, s. 138.

⁹²⁰ Art. 4, ust. 2 ustawy o ustroju gminy.

- e) korzystania z budynków i innych urządzeń użyteczności publicznej dostępnych na obszarze gminy w sposób zwyczajowo przyjęty,
- f) żądania współudziału w ochronie swojej osoby i rodziny oraz własności usytuowanej na terenie gminy,
- g) żądania pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych⁹²¹.

Obok uprawnień i praw przysługujących mieszkańcom gminy istnieją obowiązki wynikające z przynależności do wspólnoty lokalnej. Z tego względu członkowie owej wspólnoty są zobligowani do dbania o wspólne dobro, o czystość i porządek w gminie, do ochrony własności gminnej i uczestniczenia w pracach społecznych mających na celu poprawę warunków życia mieszkańców gminy, do ochrony środowiska na terenie gminy i niesienia pomocy w razie klęski żywiołowej.

Formą demokracji bezpośredniej na szczeblu gminnym przewidzianą prawem słowackim jest oprócz referendum lokalnego także publiczne zgromadzenie mieszkańców zwoływane przez przedstawicielstwo gminne w celu przedyskutowania ważnych dla gminy kwestii⁹²².

Podsumowanie

1. We wszystkich państwach wyszehradzkich prawo umożliwia mieszkańcom danej wspólnoty lokalnej bezpośredni udział w procesie podejmowania decyzji nie tylko w formie referendum lokalnego, ale także poprzez inne formy takie jak, konsultacje, zgromadzenia mieszkańców, inicjatywę powszechną.
2. Podstawową zasadą działania samorządu jest jawność informacji- mieszkańcy dysponują więc prawem dostępu do dokumentów, wyrażania swoich opinii na temat pracy organów samorządowych na forum publicznym czy żądania uwzględnienia swoich postulatów w procesie decyzyjnym.

⁹²¹ Art. 3 ustawy o ustroju gminy.

⁹²² Art. 11b ustawy o ustroju gminy.

ROZDZIAŁ V

5.Struktura wewnętrzna wyższych jednostek samorządu terytorialnego

5.1. Organ stanowiący wyższej jednostki samorządu terytorialnego

a) sposób wyboru (system wyborczy, reprezentacja polityczna)

Polska

Jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce na szczeblu ponadgminnym są powiaty i województwa, posiadające swoje własne organy. Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu⁹²³, a organem stanowiącym i kontrolnym województwa jest sejmik województwa⁹²⁴. Oba te organy pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, a ich kadencja trwa 4 lata.

Liczba radnych powiatowych w Polsce

W skład rady powiatu wchodzi 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po 2 na każde rozpoczęte 20 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 29 radnych⁹²⁵.

Liczba radnych województwa w Polsce

W skład sejmiku województwa wchodzi 30 radnych w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po 3 na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców⁹²⁶.

Radnych powiatowych i wojewódzkich wybiera się w oparciu o przepisy ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 roku⁹²⁷, która określa zasady i tryb przeprowadzenia wyborów, zgłaszania kandydatów, obwodów głosowania, prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania, ustalania wyników oraz warunków ważności wyborów. Wybory do rad powiatów i sejmików województw zarządza Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji tych organów, a datę wyborów wyznacza

⁹²³ Art. 9, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁹²⁴ Art. 16, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

⁹²⁵ Art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁹²⁶ Art. 16, ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

⁹²⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji⁹²⁸. Wybory te odbywają się łącznie z wyborami do rad gmin i część przepisów ordynacji jest wspólnych z obowiązującymi w przypadku wyborów gminnych. I tak prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do danego organu stanowiącego i kontrolnego powiatu i województwa ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady. Czynnego prawa wyborczego nie posiadają osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw publicznych orzeczeniem sądowym lub praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu. Wybory przeprowadzają obwodowe komisje wyborcze, terytorialne (powiatowe i wojewódzkie) komisje wyborcze, nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego sprawują komisarze wyborczy oraz Państwowa Komisja Wyborcza, która podaje do publicznej wiadomości zbiorcze wyniki wyborów do rad powiatów i sejmików województw na obszarze całego kraju. Do zadań terytorialnej (powiatowej i wojewódzkiej) komisji wyborczej należy m.in. rejestrowanie kandydatów na radnych, zarządzanie druku kart do głosowania, ustalenie wyników głosowania i przesłania ich komisarzowi wyborczemu. W przypadku zarządzenia wyborów do rad powiatów i województw na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad gmin, głosowanie przeprowadzają obwodowe komisje wyborcze powołane dla wyborów do rad gmin, na podstawie tych samych spisów wyborców. W tym przypadku obwodowa komisja wyborcza sporządza oddzielnie protokoły głosowania w obwodach dla wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przekazując je odpowiednio gminnej, powiatowej i wojewódzkiej komisji wyborczej. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych powiatowych i wojewódzkich przysługuje komitetom wyborczym, które mogą tworzyć: partie polityczne i koalicje partii, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy w liczbie co najmniej 5. Każda zgłaszana lista kandydatów na radnych powinna być poparta podpisami:

- w przypadku listy kandydatów na radnych powiatowych podpisami co najmniej 200 wyborców,
- w przypadku listy kandydatów na radnych sejmiku województwa podpisami co najmniej 300 wyborców.

Radni są wybierani w okręgach wyborczych spośród zgłoszonych kandydatów. W tym celu powiat dzieli się na okręgi wyborcze, którym jest jedna gmina, a w przypadku województwa okręgiem wyborczym jest jeden powiat lub jego część. Dla wyboru radnych powiatowych w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych⁹²⁹, zaś w każdym okręgu wyborczym utworzonym dla wyłonienia radnych

⁹²⁸ Art. 25 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁹²⁹ Art. 133, ust. 1 ordynacji wyborczej.

województwa wybiera się od 5 do 15 radnych⁹³⁰. W wyborach do rad powiatów i sejmików województw stosuje się proporcjonalny system wyborczy, co oznacza, że mandaty przydziela się listom kandydatów lub grupom list proporcjonalnie do liczby ważnie oddanych na te listy lub grupy list głosów. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których w skali powiatu i województwa oddano co najmniej 5% ważnych głosów. W przypadku grup list na szczeblu powiatu w podziale mandatów uczestniczą te grupy list, na które oddano co najmniej 10% ważnych głosów, a w odniesieniu do grup list zgłoszonych na szczeblu województwa próg wyborczy wynosi 15% z zastrzeżeniem, iż przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględnia się również głosy oddane na te komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów. Jeśli natomiast na grupę list nie oddano łącznie 10% (w powiecie) i 15% (w województwie), wyniki głosowania na listy wchodzące w jej skład ustala się dla każdej z list osobno. Liczbę ważnie oddanych głosów na każdą z list lub grupę list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 i dalsze kolejne liczby (metoda d'Hondta), aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy lub grupy list. Każdej liście lub grupie list przyznaje się tyle mandatów, ile spośród tak ustalonego szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Jeżeli w wyborach uczestniczą grupy list, liczbę ważnie oddanych głosów na listy wchodzące w skład grupy, dzieli się kolejno przez 1, 3, 5, 7 (metoda Sainte-Laguë) i dalsze kolejne liczby nieparzyste, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy w ramach grupy list (każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile przypada jej liczb kolejno największych spośród ustalonego szeregu ilorazów)⁹³¹. Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanych głosów w ramach listy (przy równej liczbie głosów rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście).

Pierwsze wybory radnych powiatowych i wojewódzkich odbyły się 11 października 1998 roku łącznie z wyborami do rad gmin i od tego momentu wybory samorządowe odbywają się jednocześnie na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Frekwencja w tych wyborach wyniosła 45,45%. Najwięcej mandatów radnych wojewódzkich i powiatowych zdobyły Akcja Wyborcza Solidarność oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Kolejne wybory

⁹³⁰ Art. 164, ust. 1 ordynacji wyborczej.

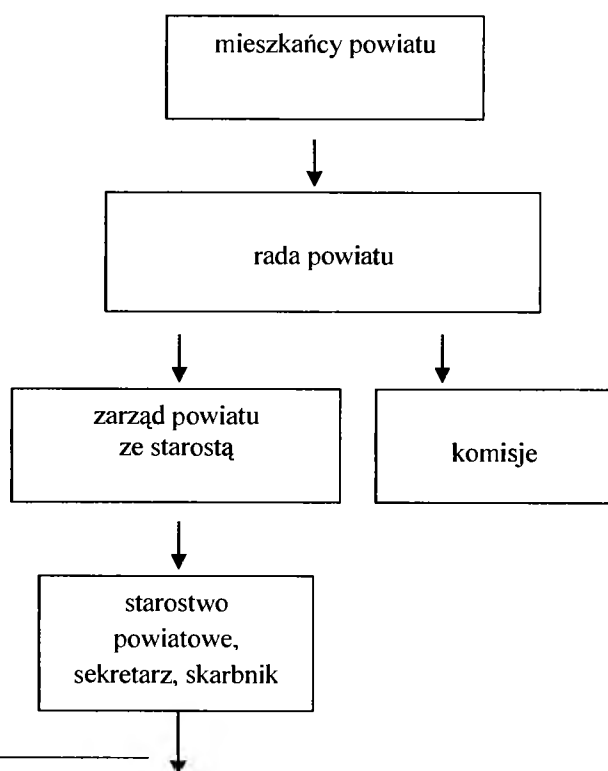
⁹³¹ Art. 151 i 178 ordynacji wyborczej.

samorządowe odbyły się 27 października 2002 r. przy frekwencji wyborczej w odniesieniu do powiatów na poziomie 49,48%, zaś w odniesieniu do sejmików województw- 44,23%⁹³². Zwycięzcą tych wyborów na poziomie województw była koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy, która uzyskała poparcie 24,65%. Kolejne miejsce w wyścigu wyborczym zajęła koalicja Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości z poparciem 16%, a następnie Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, którą poparło w wyborach do sejmików województw 15,98% wyborców.

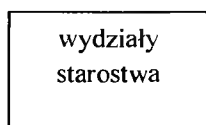
Ostatnie wybory samorządowe zostały przeprowadzone 12 listopada 2006 roku. Frekwencja w tych wyborach wyniosła 45,99% w I turze. W wyborach do rad pwiatów najwięcej mandatów obsadzili kandydaci zgłoszeni przez komitety lokalne- 42%, następnie Prawo i Sprawiedliwość- około 20% mandatów oraz Polskie Stronnictwo Ludowe- około 14% mandatów. Z kolei w wyborach do sejmików województw zwycięzcą okazała się Platforma Obywatelska, która uzyskała poparcie 27% (przełożyło się to na 33% mandatów radnych wojewódzkich), za nią znalazło się Prawo i Sprawiedliwość z wynikiem 25% (oznaczało to obsadzenie 30% mandatów) oraz Lewica i Demokraci z poparciem 14% i Polskie Stropnnictwo Ludowe z wynikiem 13%.

Rysunek nr 14

Struktura wewnętrzna powiatu w Polsce

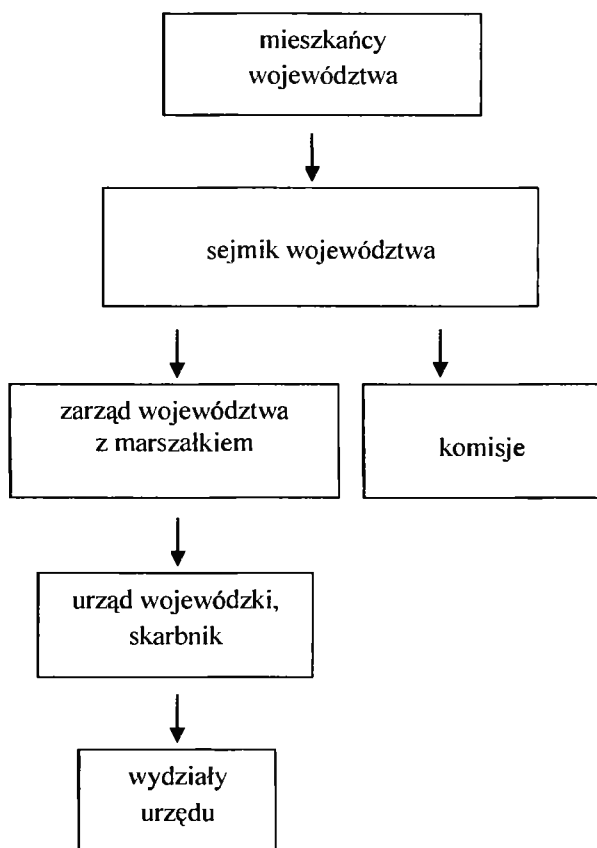


⁹³² <http://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/gw1/index.html>



Rysunek nr 15

Struktura wewnętrzna województwa w Polsce



Węgry

Organ stanowiący w województwie- zgromadzenie ogólne województwa (węg. *közgyűlés*) pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a odbywają się one łącznie z wyborami do organu przedstawicielskiego w gminie i burmistrza gminy. Przed rokiem 1994 radnych województwa powoływano w sposób pośredni- wybierali ich elektorzy delegowani przez poszczególne gminy w głosowaniu tajnym. W skład zgromadzenia ogólnego wchodził jeden członek na każde 10 000 mieszkańców, liczba radnych była więc proporcjonalna do liczby

mieszkańców województwa⁹³³. Organ przedstawicielski każdej gminy na obszarze danego województwa wybierał w głosowaniu tajnym większością dwóch trzecich głosów trzech delegatów (co najmniej dwóch było wybieranych spośród radnych organu przedstawicielskiego). Jeden z tak wybranych delegatów otrzymywał nominację na członka ogólnego zgromadzenia województwa, a pozostałych członków wybierali spośród siebie delegaci na wspólnym posiedzeniu (mandat otrzymywali delegaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów)⁹³⁴. Obecnie członków zgromadzenia ogólnego województwa wybierają mieszkańcy w oparciu o listy wyborcze w systemie proporcjonalnym, a liczbę mandatów do zdobycia reguluje ustawa o wyborach radnych i burmistrzów jednostek samorządu terytorialnego (patrz tabela nr 32). W każdym województwie tworzy się dwa okręgi wyborcze: jeden dla gmin liczących mniej niż 10 000 mieszkańców, drugi dla gmin powyżej 10 000 mieszkańców (organizacje zgłaszają dwie listy kandydatów – jedną w gminach do 10 000 mieszkańców i drugą w gminach powyżej 10 000 mieszkańców). Wyborcy w miastach na prawach województwa nie mają prawa głosować na przedstawicieli do zgromadzenia ogólnego województwa. Zasady systemu wyborczego oraz ustalenia wyników wyborów określa wspomniana wyżej ustawa o wyborach radnych i burmistrzów, z kolei szczegółowe kwestie związane z trybem przeprowadzenia wyborów, ustaleniem granic okręgów wyborczych, powołaniem organów wyborczych, zgłaszaniem kandydatów oraz powołaniem przedstawicieli samorządu terytorialnego dla mniejszości narodowych reguluje ustawa o procedurze wyborczej z 1997 roku⁹³⁵. Wybory lokalne zarządza prezydent najpóźniej 72 dni przed dniem głosowania. Każdy obywatel węgierski, który w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i którego miejsce zamieszkania lub pobytu znajduje się na terytorium Węgier, może brać udział w głosowaniu lub sam kandydować w wyborach do zgromadzenia ogólnego województwa (czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje więc każdemu pełnoletniemu obywatelowi Węgier). Prawo głosowania przysługuje także imigrantom nie posiadającym węgierskiego obywatelstwa. Pozbawieni czynnego prawa wyborczego są osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, odbywające karę pozbawienia wolności. Prawo zgłaszania swoich kandydatów posiadają wyborcy oraz partie polityczne i organizacje społeczne. Podmioty, które zbiorą poparcie co najmniej 0.3% wyborców mają prawo przedstawić listę kandydatów w okręgu wojewódzkim⁹³⁶.

⁹³³ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, "Samorząd Terytorialny" nr 9/1992.

⁹³⁴ *Fundamental acts on local self-government in Hungary*, Ministry of the Interior, Budapest 1990, s. 23.

⁹³⁵ Act C of 1997 on Electoral Procedure (1997. évi C. törvény a választási eljárásról (kivonatossággal)).

⁹³⁶ Par. 27 (1) ustawy LXIV z 1990 r. o wyborach radnych i burmistrzów gmin.

W podziale mandatów biorą udział tylko te listy wyborcze, które przekroczyły 4-procentowy próg wyborczy⁹³⁷, a sposób przeliczania głosów na mandaty jest analogiczny jak w przypadku systemu proporcjonalnego w wyborach do gmin powyżej 10 000 mieszkańców (obowiązuje zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë)⁹³⁸.

Tabela nr 31

Liczba członków zgromadzeń wojewódzkich na Węgrzech⁹³⁹

Województwa	Liczba członków	Radni wybierani w gminach poniżej 10.000 mieszkańców	Radni wybierani w gminach powyżej 10.000 mieszkańców
Baranya	40	11	29
Bács-Kiskun	46	19	27
Békés	40	18	22
Borsod-Abaúj-Zemplén	59	19	40
Csongrád	40	15	25
Fejér	40	6	34
Győr-Moson-Sopron	41	9	32
Hajdú-Bihar	40	16	24
Heves	40	10	30
Jász-Nagykun-Szolnok	40	18	22
Komárom-Esztergom	40	18	22
Nógrád	40	10	30
Pest	80	42	38
Somogy	40	9	31
Szabolcs-Szatmár-Bereg	48	9	39
Tolna	41	15	26
Vas	40	11	29
Veszprém	40	16	24
Zala	40	5	35

Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory członków zgromadzeń wojewódzkich zostały przeprowadzone 11 grudnia 1994 r. przy frekwencji wyborczej 43.44%. W większości węgierskich

⁹³⁷ Par. 46/A (3) ustawy z 1990 r. o wyborach radnych i burmistrzów jednostek samorządu terytorialnego.

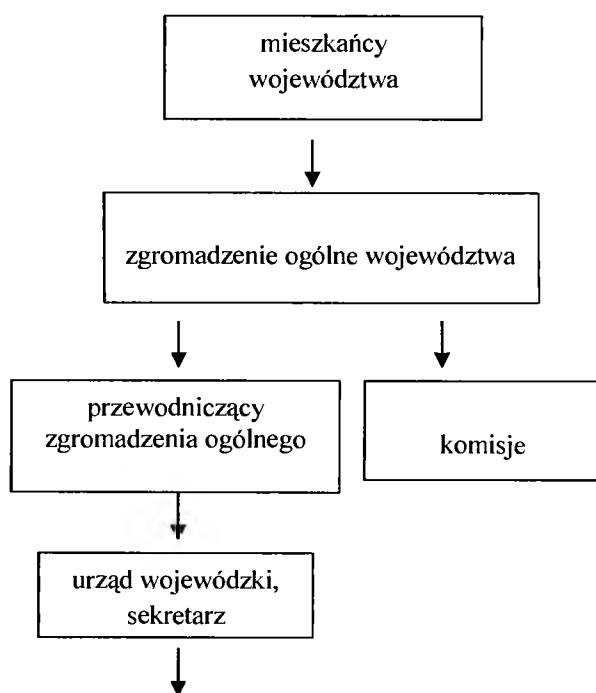
⁹³⁸ http://www.valasztas.hu/en/15/15_0.html

⁹³⁹ Annex 4 to Act LXIV of 1990 on the Election of the members and Mayors of Local Governments.

województw najlepszy wynik wyborczy osiągnęła Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. *Magyar Szocialista Párt*, MSZP) tworząc po wyborach podobną jak na szczęblu krajowym koalicję ze Związkiem Wolnych Demokratów (węg. *Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ). Kolejne wybory lokalne na Węgrzech odbyły się 18 października 1998 roku, a frekwencja wyniosła 45,70%. W tych wyborach podobnie jak w poprzednich potwierdziły się tendencje poparcia z wyborów parlamentarnych z maja 1998 roku, gdzie zwycięstwo przypadło partii prawicowej Fidesz- Węgierska Partia Obywatelska (węg. *Fidesz - Magyar Polgári Párt*). Również w wyborach lokalnych ta partia zdobyła najwięcej mandatów do zgromadzeń wojewódzkich. Wybory lokalne z 20 października 2002 roku przyniosły z kolei zwycięstwo Węgierskiej Partii Socjalistycznej, a frekwencja wyborcza wyniosła 51,10%. W większości województw i w stolicy władzę objęła koalicja (analogiczna jak na szczęblu krajowym po wyborach z kwietnia 2002 roku) Węgierskiej Partii Socjalistycznej i Związku Wolnych Demokratów⁹⁴⁰. Ostatnie wybory lokalne na Węgrzech zostały przeprowadzone 1 października 2006 roku przy frekwencji 53,12%. Zdecydowanym zwycięzcą w tych wyborach został Fidesz, który objął władzę w większości zgromadzeń wojewódzkich.

Rysunek nr 16

Struktura wewnętrzna województwa na Węgrzech



⁹⁴⁰ W gminach poparcie dla MSZP i SzDSz wyniosło 51,65%, w województwach 45,61%, a w Budapeszcie 58,75%- www.valasztas.hu

Czechy

Organem stanowiącym samorządowego kraju w Czechach jest przedstawicielstwo krajowe (czes. *zastupitelstvo krajů*)⁹⁴¹. Członkowie przedstawicielstwa są wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i w głosowaniu tajnym na czteroletnią kadencję. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów określa ustawa z 12 kwietnia 2000 roku o wyborach do przedstawicielstw krajowych i o zmianie innych ustaw⁹⁴². W przypadku Pragi funkcje organów samorządowego kraju wypełnia przedstawicielstwo miejskie wybierane w oparciu o zapisy ustawy o wyborach do organów gminy⁹⁴³. Wybory zarządza prezydent najpóźniej 90 dni przed terminem ich odbycia, a głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni- w piątek i w sobotę.

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi, który posiada stałe miejsce zamieszkania na obszarze gminy znajdującej się na terytorium danego samorządowego kraju, który najpóźniej w drugim dniu wyborów kończy 18 lat i nie został pozbawiony prawa do głosowania. Pozbawieni prawa głosowania są obywatele, którzy zostali ubezwłasnowolnieni, odbywają karę więzienia lub pełnią służbę wojskową. Liczba radnych wybieranych do przedstawicielstwa krajowego jest ustalana proporcjonalnie do liczby mieszkańców danego kraju i może wynosić od 45 do 65. W krajach liczących do 600 000 mieszkańców wybiera się 45 radnych, w krajach liczących od 600 000 do 900 000 mieszkańców wybiera się 55 radnych, a w krajach liczących powyżej 900 000 mieszkańców liczba radnych wynosi 65⁹⁴⁴.

Kandydatów na radnych mogą zgłaszać partie polityczne, organizacje społeczne lub koalicje (nie ma możliwości zgłaszania kandydatów niezależnych, jak w przypadku wyborów do przedstawicielstw gminnych). W podziale głosów na mandaty biorą udział jednak tylko te partie, które w skali danego kraju uzyskały poparcie co najmniej 5% ważnych głosów. Mandaty przydziela się w oparciu o system proporcjonalny stosując metodę d'Hondta

⁹⁴¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ustawa nr 129 o krajach z 12 kwietnia 2000 r. (Act No. 129/2000 Coll., on Regions).

⁹⁴² Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, a o změně některých zákonů. Ustawa nr 130 o wyborach do przedstawicielstw krajowych i o zmianie innych ustaw z 12 kwietnia 2000 r. (Act. No 130/2000 Coll., on the Elections to Regional Councils and on Amendments to Some Acts).

⁹⁴³ Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů- Act. No. 491/2001 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Amendments to Some Other Acts.

⁹⁴⁴ Art. 69 ustawy o wyborach do organów samorządowego kraju.

z pierwszym dzielnikiem 1,42, a następnie liczbę ważnie oddanych głosów na daną partię lub koalicję dzieli się przez kolejne liczby 2, 3, 4 itd. Przyjęcie zmodyfikowanej metody d'Hondta w wyborach do przedstawicielstw krajowych było wynikiem porozumienia pomiędzy dwiema największymi partiami w czeskim parlamencie Czeską Partią Socjaldemokratyczną a Obywatelską Partią Demokratyczną, które w kadencji 1998-2002 rządziły w oparciu o tzw. wielką koalicję. W planach było także przyjęcie takiej samej metody przeliczania głosów na mandaty w wyborach do przedstawicielstw gminnych, jednak mimo przyjęcia stosownych zmian w Izbie Poselskiej, Senat nie poparł stanowiska niższej izby czeskiego parlamentu. W tym bowiem czasie uległ zmianie układ sił w Senacie po wyborach uzupełniających, w których zgodnie z przyjętym systemem wyborczym odnowiona została 1/3 składu Senatu (zgodnie z prawem co dwa lata następuje wymiana 1/3 liczby senatorów, czyli 27, gdyż Senat liczy 81 senatorów)⁹⁴⁵.

Mandat otrzymują kandydaci z danej listy partyjnej w kolejności zgłoszenia. Na liście wyborca może udzielić wybranym przez siebie czterem kandydatom swojego głosu preferencyjnego. Jeśli dany kandydat otrzyma co najmniej 10% preferencyjnych głosów spośród wszystkich, jakie oddano na jego partię, to on w pierwszej kolejności uzyska mandat radnego⁹⁴⁶.

Tabela nr 32
Liczba radnych samorządowego kraju w Czechach

Liczba mieszkańców kraju	Liczba radnych przedstawicielstwa krajowego
Praga	70 (liczba radnych przedstawicielstwa miasta, które pełni jednocześnie także funkcje przedstawicielstwa krajowego)
środkowoczeski	65
południowoczeski	55
pilzneński	45
karlowowski	45
ujski	55
liberecki	45
kralowohradecki	45
pardubicki	45
ołomuniecki	55
morawskośląski	65

⁹⁴⁵ http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=10.10.2007&O=6&lng=en

⁹⁴⁶ http://czso.cz/eng/edicniplan.nsf/o/1001-05-2005-elections___methodology

południowomorawski	65
žlíński	45
wysoczyzna	45

Pierwsze wybory do przedstawicielstw krajowych w Czechach odbyły się 12 listopada 2000 roku. Głosowanie odbyło się łącznie z wyborami uzupełniającymi do Senatu, również zarządzonymi na 12 listopada 2000 roku. Największe poparcie w wyborach regionalnych zanotowała Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS) uzyskując 23,80% ważnych głosów. Na drugim miejscu uplasowała się koalicja czterech- 22,86%, a na trzecim Komunistyczna Partia Czech i Moraw- 21,14%. Otrzymane poparcie procentowe przełożyło się na mandaty radnych krajowych dla wspomnianych partii i koalicji w takiej samej kolejności. Frekwencja wyborcza wyniosła 33,64% (najwyższą zanotowano w kraju pardubickim- 36,46%, a najniższą w kraju karłowowskim- 28,44%)⁹⁴⁷. Co warto podkreślić, radnych miasta stołecznego Pragi wybiera się w wyborach gminnych, a nie regionalnych mimo, iż posiada ona także status samorządowego kraju, ale zadania i kompetencje obu jednostek samorządowych wykonuje przy pomocy organów gminy.

Kolejne wybory na szczeblu samorządowych krajów zostały przeprowadzone w dniach 5-6 listopada 2004 roku i ponownie zostały połączone z wyborami uzupełniającymi do Senatu. Zwycięzcą wyborów regionalnych okazała się ponownie Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), która otrzymała 36,35% głosów, na drugim miejscu znalazła się Komunistyczna Partia Czech i Moraw z poparciem 19,68%, a na trzecim Czeska Partia Socjaldemokratyczna- 14,03%. Przełożyło się to w taki sam sposób na ranking obsadzonych mandatów radnych krajowych dla wspomnianych partii. Frekwencja wyborcza w całym kraju wyniosła 29,62% (najwyższą frekwencję podobnie jak przed czterema laty zanotowano w kraju pardubickim- 32,60%, a najniższą w kraju karłowowskim- 24,99%)⁹⁴⁸.

W Republice Czeskiej wybory na szczeblu gminy nie odbywają się w tym samym terminie co wybory na szczeblu samorządowego kraju, łącznie jednak z wyborami samorządowymi zostają przeprowadzone bądź wybory do Izby Poselskiej, bądź wybory uzupełniające do Senatu. Stwarza to specyficzną sytuację dla partii politycznych, które mobilizują swój elektorat znacznie częściej niż w innych krajach wyszehradzkich. Jak pokazują statystyki najniższą frekwencję wyborczą zanotowano jak na razie w przypadku wyborów regionalnych, co

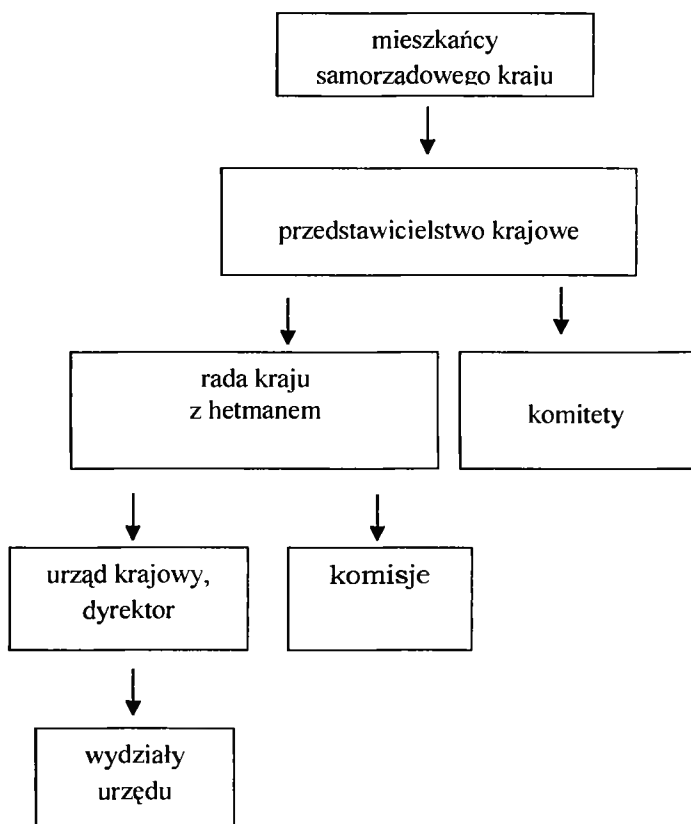
⁹⁴⁷ <http://www.volby.cz/pls/kz2000/kz4?xjazyk=EN&xdatum=20001112>

⁹⁴⁸ <http://www.volby.cz/pls/kz2004/kz4?xjazyk=EN&xdatum=20041105>

pokazuje, że wyższe jednostki samorządu terytorialnego nie znalazły jeszcze stałego miejsca w świadomości obywateli i nie mają w ich odczuciu tak dużego znaczenia, jak inne elekcje.

Rysunek nr 17

Struktura wewnętrzna samorządowego kraju w Czechach



Słowacja

Organem stanowiącym wyższej jednostki samorządu terytorialnego na Słowacji jest przedstawicielstwo samorządowego kraju (sł. *zastupiteľstvo samosprávneho kraja*)⁹⁹, pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Kadencja przedstawicielstwa trwa 4 lata. Określa ono liczbę swoich członków według zasady, iż jeden radny przypada na liczbę od 12 000 do 15 000 mieszkańców, a wzór można odnaleźć w ordynacji wyborczej do

⁹⁹ Art. 2 ustawy z 4 lipca 2001 roku o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o samorządowych krajach), Zákon č. 302/2001 Z.z. zo 4. júla 2001; o samospráve vyšších územných celkov; zákon o samosprávnych krajoch).

organów samorządowych krajów⁹⁵⁰. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Słowacji oraz obcokrajowcom, którzy mają stały pobyt na obszarze gminy, wchodzącej w skład terytorium samorządowego kraju oraz którzy najpóźniej w dniu wyborów mają ukończone 18 lat. Pozbawieni prawa głosowania w wyborach lokalnych są osoby ubezwłasnowolnione, odbywające karę więzienia, pozbawione zdolności do czynności prawnych oraz odbywające służbę wojskową. Na radnego przedstawicielstwa (sł. *poslanca zastupitelstva*) może zostać wybrana osoba posiadająca czynne prawo wyborcze oraz miejsce pobytu stałego na obszarze gminy, wchodzącej w skład terytorium samorządowego kraju, do którego organu kandyduje⁹⁵¹.

Dla potrzeb przeprowadzenia wyborów do przedstawicielstw krajowych w każdym samorządowym kraju tworzy się jednomandatowe lub wielomandatowe okręgi wyborcze biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców kraju. Organami wyborczymi odpowiedzialnymi za przygotowanie, przeprowadzenie wyborów, rejestrowanie kandydatów oraz ustalenie wyników wyborów są komisje wyborcze samorządowych krajów, komisje okręgowe oraz komisje obwodowe. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje partiom wyborczym oraz niezależnym kandydatom, od których do zarejestrowania swojej kandydatury wymaga się przedstawienia listy poparcia z podpisami co najmniej 400 wyborców z danego okręgu wyborczego, w którym kandydują. Wybory zarządza przewodniczący parlamentu najpóźniej 90 dni przed terminem wyborów, a odbywają się one łącznie z wyborami do przedstawicielstw gminnych. Radnym samorządowego kraju zostaje wybrany kandydat, który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym. W przypadku równej liczby głosów w odniesieniu do dwóch kandydatów tej samej partii politycznej rozstrzyga kolejność umieszczenia na liście, jeśli sytuacja ta odnosi się do kandydatów niezależnych musi odbyć się losowanie, komu przypadnie mandat radnego⁹⁵².

Tabela nr 33

Liczba członków przedstawicielstwa samorządowego kraju na Słowacji⁹⁵³

Nazwa kraju	Liczba radnych przedstawicielstwa krajowego
-------------	---

⁹⁵⁰ Ordynacja wyborcza z 4 lipca 2001 roku do organów samorządowych krajów oraz o zmianie organizacji sądów cywilnych, Zákon č. 303/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku.
⁹⁵¹ Art. 2 i 3 ordynacji wyborczej do organów samorządowych krajów.
⁹⁵² Art. 41 ordynacji wyborczej do organów samorządowych krajów.
⁹⁵³ Załącznik do ordynacji wyborczej do organów samorządowych krajów (303/2001 Z.z).

Bratysławski	46
Trnawski	40
Trenczyński	45
Nitriański	52
Žiliński	52
Bańskobystrzycki	49
Preszowski	60
Koszycki	57

Pierwsze wybory do organów samorządowych krajów na Słowacji odbyły się 1 grudnia 2001 roku⁹⁵⁴. Były to wybory do przedstawicielstw krajowych oraz na przewodniczących krajów. W pierwszej turze głosowania frekwencja wyborcza wyniosła w całym kraju 26,02% (najwyższą frekwencję zanotowano w kraju nitriańskim- 34,69%, a najniższą w kraju trenczyńskim- 21,55%)⁹⁵⁵. Najwięcej mandatów radnych przedstawicielstw krajowych obsadziła partia Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (sł. *Hnutie za demokratické Slovensko*-HZDS) otrzymując poparcie 18,95% głosów i odnosząc niekwestionowane zwycięstwo zwłaszcza w kraju trenczyńskim, w którym otrzymała 100% głosów!⁹⁵⁶. Partia ta obsadziła także większość stanowisk przewodniczących samorządowych krajów wystawiając własnych kandydatów lub wspólnych z partią Smer lub Partią Porozumienia Obywatelskiego (sł. *Strana občianskeho porozumienia*- SOP) (wyjątek stanowiły kraje bratysławski i koszycki). Na drugim miejscu uplasowała się Partia Koalicji Węgierskiej (SMK-MKP) z poparciem 14,96%. W pierwszej turze wyborów udało się obsadzić mandat przewodniczącego kraju bratysławskiego, w pozostałych przypadkach konieczne było przeprowadzenie drugiej tury głosowania, która odbyła się 15 grudnia 2001 roku⁹⁵⁷. W drugiej turze frekwencja wyborcza wyniosła 22,61% w całym kraju (najwyższą zanotowano w kraju nitriańskim- 39,49%, a najniższą w kraju žilińskim- 10,85%).

Kolejne wybory do organów samorządowych krajów zostały przeprowadzone 26 listopada 2005 roku⁹⁵⁸. Frekwencja wyborcza

⁹⁵⁴ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajov 302/2001 (Rozporządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej o zarządzeniu terminu wyborów do organów samorządowych krajów).

⁹⁵⁵ http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm

⁹⁵⁶ http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm

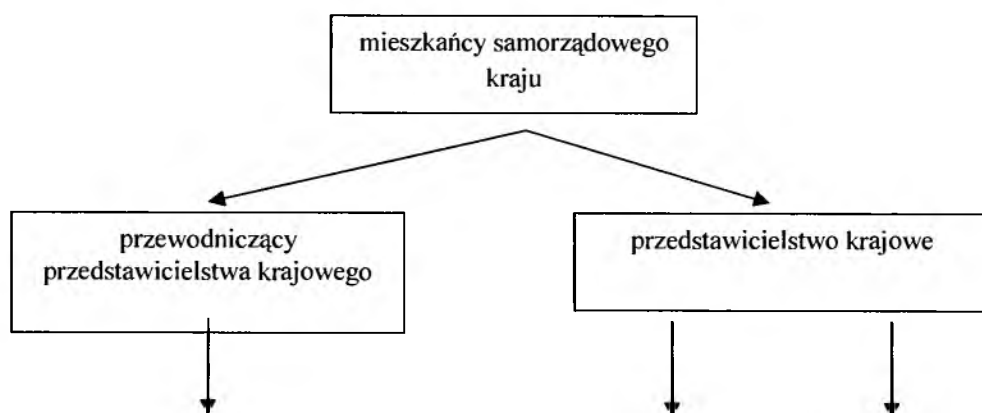
⁹⁵⁷ Rozhodnutie 499/2001 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení druhého kola volieb predsedov samosprávnych krajov (Rozporządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej o zarządzeniu terminu drugiej tury wyborów przewodniczących samorządowych krajów).

⁹⁵⁸ Rozhodnutie 235/2005 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajov (Rozporządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady Narodowej o zarządzeniu terminu wyborów do organów samorządowych krajów).

w pierwszej turze głosowania wyniosła w całym kraju 18,02% (najwyższą zanotowano w kraju nitriańskim- 27,67%, a najniższą w kraju trenczyńskim- 12,30%). Największe poparcie w wyborach regionalnych uzyskała koalicja trzech partii- Partii Demokratycznej (sł. *Demokratická strana*- DS), Ruchu Chrześcijańsko-Demokratycznego (sł. *Kresťanskodemokratické hnutie*- KDH) oraz Słowackiej Unii Chrzescijańsko-Demokratycznej (sł. *Slovenská demokratická a kresťanská únia*- SDKU) otrzymując 23,05% głosów poparcia⁹⁵⁹. Drugie miejsce, podobnie jak w poprzednich wyborach regionalnych, zajęła Partia Koalicji Węgierskiej (SKM-MKP) z poparciem 12,86%. Dla wyłonienia przewodniczących samorządowych krajów potrzebna była w każdym z ośmiu krajów druga tura głosowania, która odbyła się 10 grudnia 2005 roku⁹⁶⁰. W większości krajów urzędy te objęli wspólni kandydaci wystawieni przez koalicje, w skład których wchodziłi głównie przedstawiciele partii: Partia Ludowa- Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (sł. *Ludová strana - Hnutie za demokratické Slovensko*- LS-HZDS), Smer, Słowacka Partia Narodowa (sł. *Slovenská národná strana*- SNS), Ruch za Demokracją (sł. *Hnutie za demokraciu*- HDZ). W żadnym kraju nie udało się odnieść zwycięstwa przez kandydata zwycięskiej w wyborach regionalnych koalicji centroprawicowej DS, KDH, SDKU. Frekwencja wyborcza w drugiej turze była jeszcze niższa niż w pierwszej i wyniosła w całym kraju 11,07% (podobnie jak w pierwszej turze najwyższą frekwencję zanotowano w kraju nitriańskim- 16,19%, a najniższą w kraju trenczyńskim- 7,12%).

Rysunek nr 18

Struktura wewnętrzna samorządowego kraju na Słowacji⁹⁶¹



⁹⁵⁹ http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm

⁹⁶⁰ Rozhodnutie 526/2005 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení druhého kola volieb predsedov samosprávnych krajov (Rozprządzenie przewodniczącego Słowackiej Rady narodowej o zarządzeniu terminu drugiej tury wyborów przewodniczących samorządowych krajów).

⁹⁶¹ *The Slovak Republic*, vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf



Podsumowanie

Tabela nr 34

Nazwy organów stanowiących wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Nazwa organu stanowiącego wyższej jednostki samorządu terytorialnego	przedstawicielstwo krajowe (czes. <i>zastupitelstvo krajů</i>)	rada powiatu, sejmik województwa	przedstawicielstwo samorządowe o kraju (sł. <i>zastupiteľstvo samosprávneho kraja</i>)	zgromadzenie ogólne województwa (węg. <i>közgyűlés</i>)

Tabela nr 35

System wyborczy w wyborach regionalnych w krajach wyszehradzkich

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Długość kadencji	4 lata	4 lata	4 lata	4 lata
Sposób wyboru	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni	powszechny, bezpośredni
System wyborczy	proporcjonalny	proporcjonalny	większościowy (wielkości zwykłej)	mieszany (w gminach do 10 000 mieszkańców-wielkościowy, w gminach powyżej 10 000 mieszkańców-mieszany, wielkościowo-

				proporcjonalny)
--	--	--	--	-----------------

- Wybory do organów przedstawicielskich jednostek wyższego stopnia samorządu terytorialnego odbywają się łącznie z wyborami na szczeblu gminy w Polsce i na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji termin wyborów lokalnych i regionalnych jest różny.
- Czynne i bierne prawo wyborcze do organów stanowiących wyższych jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich krajach wyszehradzkich przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat.
- W przeliczaniu głosów na mandaty w systemie proporcjonalnym stosuje się zmodyfikowaną metodę d'Hondta w wyborach regionalnych w Czechach, w Polsce metodę d'Hondta dla list i grup list wyborczych (w ramach grup list- metodę Sainte-Laguë) i na Węgrzech zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë.
- Progi wyborcze w systemie proporcjonalnym są zróżnicowane- na Węgrzech obowiązuje 4-procentowa klauzula zaporowa, w Czechach i w Polsce- 5-procentowa (w Polsce w przypadku grup list- 10% w wyborach powiatowych i 15% w wyborach wojewódzkich).
- Rola i udział partii politycznych jest znacznie większy na szczeblu wyższych jednostek samorządu terytorialnego niż w gminach.
- Frekwencja wyborcza w wyborach regionalnych do organów przedstawicielskich wyższych jednostek samorządu terytorialnego jest niższa niż w wyborach do organów gminy- w odniesieniu do Republiki Czeskiej i Słowacji, gdzie termin tych wyborów jest inny.

Tabela nr 36
 Frekwencja w wyborach regionalnych

	1994	1998	2000	2001	2002	2004	2005	2006
Polska		46%			44%			46%
Węgry	43%	46%			51%			53%
Czechy			34%			30%		
Słowacja				I tura- 26%, II tura- 23%			I tura- 18%, II tura- 11%	

b) tryb działania

Polska

Rada powiatu i sejmik województwa jako organy stanowiące i kontrolne wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce działają podobnie jak rada gminy w trybie sesyjnym. Najistotniejsze przepisy dotyczące trybu pracy tych organów zawarte są w ustawach o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa, natomiast szczegółowo kwestie te powinien regulować statut każdej z tych jednostek. Sesje zwoływane są przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał⁹⁶². Przewodniczący ma obowiązek zwołać sesję w ciągu 7 dni od złożenia wniosku, jeśli wniosek w tej sprawie złoży zarząd powiatu lub województwa, bądź zrobi to co najmniej ¼ ustawowego składu radnych danej jednostki samorządowej. Pierwszą sesję nowo wybranej rady powiatu lub sejmiku województwa zwołuje przewodniczący organu stanowiącego poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni od ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju, prowadzi ją zaś do czasu wyboru przewodniczącego najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. Do jego zadań należy przyjęcie ślubowania przez radnych oraz przeprowadzenie wyborów przewodniczącego. Przewodniczącego rady powiatu i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących wybiera rada ze swego grona bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie może sprawować radny wybrany do zarządu powiatu. Sejmik województwa wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Przewodniczący i wiceprzewodniczący nie mogą pełnić jednocześnie funkcji członków zarządu województwa. Zadaniem przewodniczącego rady powiatu i sejmiku województwa jest organizowanie pracy tych organów i prowadzenie obrad, a w przypadku jego nieobecności do wykonywania swoich zadań może on wyznaczyć wiceprzewodniczącego. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu lub sejmiku województwa może nastąpić na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu rady powiatu lub sejmiku województwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego danej jednostki, w głosowaniu tajnym. Uchwały rady powiatu i sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady lub sejmiku, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawy stanowią inaczej⁹⁶³.

⁹⁶² Art. 15, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 21, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁹⁶³ Art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 19, 20 ustawy o samorządzie województwa.

Zgromadzenie ogólne województwa (węg. *közgyűlés*) działa podobnie jak organ przedstawicielski w gminie w trybie sesyjnym. Sesje zwołuje przewodniczący zgromadzenia ogólnego (węg. *közgyűlés elnöke*) w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż sześć razy w roku. Przewodniczący jest zobowiązany zwołać sesję zgromadzenia, na wniosek złożony przez co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu zgromadzenia lub jego komitet. Jeśli przewodniczący nie przychyli się do prośby o zwołanie sesji w ciągu 15 dni od przedstawienia wniosku w tej sprawie, posiedzenie zgromadzenia powinien zwołać kierownik urzędu administracji publicznej, który pełni funkcje nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszą sesję nowo wybranego zgromadzenia do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy radny obecny na sesji. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego obowiązki wypełnia zastępca lub osoba wskazana przepisami prawa. Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i trybu pracy zgromadzenia oraz jego organów wewnętrznych reguluje samo zgromadzenie w sposób samodzielny i niezależny przyjmując statut województwa jako podstawowy akt powszechnie obowiązujący na terenie województwa⁹⁶⁴. Z zasady sesje zgromadzenia są publiczne, co oznacza, że mieszkańcy mogą brać udział w obradach, jednak bez prawa głosu. W określonych przypadkach może zostać przeprowadzone zamknięte posiedzenie, np. w sprawach kadrowych- mianowania, odwołania, kar dyscyplinarnych itp. Z każdej sesji sporządza się protokół podpisany przez przewodniczącego i sekretarza, który następnie zostaje przesłany do urzędu administracji publicznej oraz jest dostępny do wglądu dla mieszkańców. Głosowanie jest publiczne chyba, że przeprowadza się je podczas sesji zamkniętej lub dotyczy ważnych kwestii określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym lub statucie województwa. Jedną z takich decyzji, dla której wymagane jest głosowanie tajne, jest wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia ogólnego województwa. Zgromadzenie ogólne województwa może podejmować wiążące decyzje przy odpowiednim kworum, które stanowi co najmniej połowa ustawowego składu radnych obecnych na sesji. Uchwałę uważa się za przyjętą, jeżeli za jej przyjęciem opowiedziała się więcej niż połowa radnych obecnych na sesji. W przypadku niektórych spraw regulowanych w formie dekretu wymagana jest kwalifikowana większość, co oznacza, że dla ważności decyzji wymagana jest większość ponad połowy wszystkich radnych.

⁹⁶⁴ *The Hungarian system of local governments*, Ministry of the Interior, Budapest 2004, s. 9-10.

Z głosowania mogą zostać wykluczeni radni, jeśli sprawa poddana pod rozstrzygnięcie dotyczy ich osobistego interesu prawnego⁹⁶⁵.

Czechy

Przedstawicielstwo krajowe podobnie jak przedstawicielstwo gminne działa w trybie sesyjnym. Pierwszą sesję nowo wybranego przedstawicielstwa krajowego zwołuje poprzedni hetman nie później niż 40 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów (w przeciwnym razie sesję zwołuje minister do spraw administracji). Obradom przewodniczy najstarszy radny obecny na sesji, aż do czasu wyboru przewodniczącego i jego zastępcy. Na pierwszym posiedzeniu przedstawicielstwo powinno dokonać wyboru hetmana, jednego lub więcej wiceprzewodniczących oraz pozostałych członków rady kraju. Przedstawicielstwo zbiera się w razie potrzeby nie rzadziej jednak niż raz na trzy miesiące. Sesje zwołuje i im przewodniczy hetman. Jest on zobowiązany zwołać sesję w ciągu 21 dni od otrzymania prośby, jeśli wniosek w tej sprawie złoży co najmniej 1/3 radnych. Informacje o terminie sesji oraz o porządku obrad powinny zostać umieszczone najpóźniej 10 dni przed rozpoczęciem sesji na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu krajowego oraz w urzędach gmin i dzielnic wchodzących w skład samorządowego kraju. Do przyjęcia uchwały przedstawicielstwa krajowego wymagana jest zgoda ponad połowy wszystkich radnych⁹⁶⁶. Protokoły z posiedzeń przedstawicielstwa podpisuje hetman i upoważniony radny. Rada kraju jest odpowiedzialna za merytoryczne przygotowanie sesji przedstawicielstwa, które z zasady są otwarte dla mieszkańców.

Słowacja

Przedstawicielstwo krajowe zbiera się w miarę potrzeby nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące. Jego sesje zwołuje i prowadzi przewodniczący samorządowego kraju. Jeżeli wniosek o zwołanie sesji przedstawicielstwa złoży co najmniej 1/3 radnych, przewodniczący kraju jest zobowiązany zwołać posiedzenie do siedmiu dni od doręczenia wniosku. Posiedzenia przedstawicielstwa są z zasady publiczne chyba, że dotyczą spraw chronionych prawem i wówczas przedstawicielstwo ogłasza przeprowadzenie zamkniętej sesji⁹⁶⁷. Przedstawicielstwo krajowe jest zdolne podejmować wiążące decyzje, jeśli jest obecna na posiedzeniu ponad połowa wszystkich radnych. Do przyjęcia uchwały wymagana jest większość ponad połowy głosów

⁹⁶⁵ Ibidem, s. 11.

⁹⁶⁶ Art. 39-41 ustawy o krajach.

⁹⁶⁷ Art. 11 ustawy o samorządowych krajach.

wszystkich obecnych radnych, a do przyjęcia zarządzenia jest konieczna zgoda większości 3/5 głosów wszystkich radnych. Wszelkie uchwały podejmowane przez przedstawicielstwo podpisuje przewodniczący samorządowego kraju najpóźniej w ciągu trzech dni od ich przyjęcia. Zarządzenia i uchwały przedstawicielstwa krajowego podlegają ogłoszeniu poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń, co jest warunkiem koniecznym ważności danego aktu prawa miejscowego. Wchodzą one natomiast w życie 30 dnia od daty ogłoszenia, jeżeli nie został określony inny termin obowiązywania. Ze względu na ważny interes publiczny w zarządzeniu możliwe jest ustanowienie wcześniejszego terminu wejścia w życie (najwcześniej w dniu ogłoszenia)⁹⁶⁸.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich organ stanowiący wyższych jednostek samorządu terytorialnego pracuje w trybie sesyjnym.
2. Sesje organu stanowiącego zwołuje i im przewodniczy przewodniczący, którym w większości krajów wyszehradzkich jest organ wykonawczy lub przewodniczący organu wykonawczego (w Czechach hetman). W Polsce zadania te wykonuje jeden z radnych wybrany na to stanowisko na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego organu stanowiącego.
3. Odrębności dotyczą terminu koniecznego do zwołania sesji zwyczajnej oraz podmiotów, które mogą złożyć wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej organu stanowiącego wyższej jednostki samorządu terytorialnego (prawo to przysługuje zawsze określonej grupie radnych).
4. Do podejmowania wiążących rozstrzygnięć wymagane jest określone kworum (liczba obecnych radnych), które stanowi połowa ustawowego składu organu stanowiącego.

c) organy wewnętrzne

Polska

Rada powiatu oraz sejmik województwa mogą powoływać ze swego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania, skład osobowy, zakres zadań czy tryb ich pracy (szczegółowe kwestie związane z organizacją

⁹⁶⁸ V. Babčák, *Władza i finanse...*, s. 299.

wewnętrzna i trybem pracy komisji określa statut powiatu i województwa). Jako że komisje są organami wewnętrznymi rady czy sejmiku w pełni podlegają tym organom, przedkładając im plany swojej pracy i sprawozdania z działalności⁹⁶⁹. Ustawy ustrojowe nakładają na radę powiatu oraz sejmik województwa obowiązek powołania komisji rewizyjnej, która ma za zadanie kontrolować działalność zarządu powiatu, zarządu województwa oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych. W skład tej komisji wchodzi radni, będący przedstawicielami wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego, wiceprzewodniczącego organu stanowiącego oraz będących członkami zarządu powiatu lub województwa. Komisja rewizyjna wydaje opinie w stosunku do budżetu powiatu czy województwa, występuje do rady powiatu lub sejmiku województwa z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu zarządowi danej jednostki samorządowej⁹⁷⁰.

Węgry

Zgromadzenie ogólne województwa ma prawo określić swoją strukturę wewnętrzną poprzez powołanie organów wewnętrznych, jakimi są komisje. Zgromadzenie decyduje o liczbie komisji, ich nazwie, składzie członkowskim, zakresie spraw i obowiązków im przekazanych, obligatoryjnie natomiast musi zostać powołana komisja finansowa oraz od roku 2002 komisja do sprawdzania oświadczeń majątkowych radnych wojewódzkich. Na wniosek radnych reprezentujących interesy mniejszości narodowych lub etnicznych zgromadzenie ogólne ma obowiązek utworzyć komisję do spraw mniejszości. Zazwyczaj komisje mają charakter stały, mogą jednak zostać powołane także komisje tymczasowe dla zbadania określonej sprawy. Przewodniczący oraz połowa składu komisji musi być wyłoniona spośród radnych, zaś przewodniczący zgromadzenia ogólnego oraz pracownicy urzędu wojewódzkiego nie mogą być członkami komisji ani pełnić funkcji jej przewodniczącego. Do zadań komisji należy przygotowywanie decyzji zgromadzenia ogólnego województwa, kontrola ich realizacji. Ponadto zgromadzenie ogólne może upoważnić daną komisję do podejmowania określonych decyzji, a następnie do sprawdzenia jej wykonania. W odniesieniu do decyzji komisji przewodniczący województwa również posiada prawo ich weryfikacji i jeśli dopatrzy się naruszenia interesu województwa lub sprzeczności z uchwałami zgromadzenia

⁹ *Territorial Self-government in Poland- basic solutions- directions of changes*, Ministry of Internal Affairs and Administration, Warsaw 2004, s. 22.

⁹ Art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 30 ustawy o samorządzie województwa.

ogólnego, może zawiesić wprowadzenie w życie takiej decyzji komisji⁹⁷¹.

Czechy

Przedstawicielstwo krajowe może ustanowić swoje wewnętrzne inicjatywne i doradcze organy- komitety, określając jednocześnie zakres przekazanych im zadań do wykonania oraz liczbę członków, która musi być liczbą nieparzystą. Przewodniczącym każdego komitetu musi być radny przedstawicielstwa krajowego. Przedstawicielstwo jest zobowiązane do powołania komitetu finansowego, kontrolnego oraz edukacji i zatrudnienia i w skład tych komitetów musi wchodzić co najmniej pięciu członków. Przewodniczący przedstawicielstwa, jego zastępcy, dyrektor urzędu krajowego oraz pracownicy odpowiedzialni za sprawy finansowe i kontroli nie mogą być członkami komitetów finansowego i kontrolnego⁹⁷². Komitet finansowy odpowiada za nadzór nad zarządzaniem środkami budżetowymi samorządowego kraju, osób prawnych utworzonych przez kraj oraz gmin, którym kraj udzielił pomocy finansowej, zaś do zadań komitetu kontrolnego należy sprawdzanie przyjętych przez przedstawicielstwo uchwał oraz zarządzeń wydanych przez radę kraju. Komitet do spraw edukacji i zatrudnienia zajmuje się monitorowaniem sytuacji na rynku pracy oraz funkcjonowaniem szkół na obszarze samorządowego kraju oraz przedstawianiem propozycji w odniesieniu do lepszego działania systemu edukacji. Jeśli na obszarze kraju mieszka co najmniej 5% przedstawicieli mniejszości narodowej, przedstawicielstwo może ustanowić komitet do spraw mniejszości narodowych. Komitety za swoje działanie odpowiadają przed przedstawicielstwem krajowym przedkładając mu sprawozdanie z realizacji powierzonych zadań.

Rada kraju może z kolei utworzyć komisje jako swoje organy inicjatywne i doradcze, określając ich skład oraz zakres zadań, za które ponoszą odpowiedzialność przed radą⁹⁷³.

Słowacja

Przedstawicielstwo krajowe ma prawo powołać swoje wewnętrzne organy. Jest zobowiązane do utworzenia komisji mandatowej oraz finansowej, może natomiast według swojego uznania i potrzeb powołać inne komisje stałe lub doraźne jako organy inicjatywne i kontrolne. W skład komisji wchodzi radni oraz osoby spoza składu wybrane przez

⁹⁷¹ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, s. 14.

⁹⁷² Art. 76-78 ustawy o krajach.

⁹⁷³ Art. 80 ustawy o krajach.

przedstawicielstwo z zastrzeżeniem, iż członkiem komisji mandatowej może być tylko radny, przewodniczącym komisji musi być radny oraz radni muszą tworzyć co najmniej połowę składu danej komisji. Posiedzenia komisji odbywają się w razie potrzeby co najmniej jednak raz na miesiąc, zaś zakres zadań i sposób działania komisji określa przedstawicielstwo samorządowego kraju⁹⁷⁴.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich organy stanowiące wyższych jednostek samorządu terytorialnego mają prawo powołania swoich organów wewnętrznych, którymi są zazwyczaj komisje tematyczne (w Czechach komitety).
2. Organ stanowiący wyższych jednostek samorządu terytorialnego określa skład oraz zakres spraw należących do kompetencji komisji.
3. Prawo nakłada na organ stanowiący wyższych jednostek samorządu terytorialnego obowiązek utworzenia określonych komisji (w Polsce- komisji rewizyjnej, na Węgrzech komisji finansowej, komisji do sprawdzania oświadczeń majątkowych radnych wojewódzkich oraz na wnioski przedstawicieli mniejszości narodowej komisji do spraw mniejszości narodowych, w Czechach- komitetu finansowego, kontrolnego oraz edukacji i zatrudnienia, a na Słowacji- komisji mandatowej oraz finansowej).

d) zadania

Polska

Według zapisów ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznych kompetencji rady powiatu należy:

- 1) stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
- 2) wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego,
- 3) powoływanie i odwoływanie, na wnioski starosty, sekretarza powiatu i skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu,
- 4) stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej,

⁹⁷⁴ Art. 20 ustawy o samorządowych krajach.

- 5) uchwalanie budżetu powiatu,
- 6) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu,
- 7) podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami,
- 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących:
 - a) zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
 - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,
 - e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę,
 - f) tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich,
 - g) tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
 - h) współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku,
 - i) tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- 8a) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych,
- 9) określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- 9a) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych,
- 9b) uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- 9c) uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 9d) uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- 10) podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu,
- 10a) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,

- 11) podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu⁹⁷⁵.

Podobnie wyglądają regulacje dotyczące zadań i kompetencji sejmiku województwa zawarte w ustawie o samorządzie województwa. Jak wynika z treści artykułu 18 tej ustawy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy:

- 1) stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności:
 - a) statutu województwa,
 - b) zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim,
 - c) zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 2) uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich,
- 3) uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego,
- 4) podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- 5) podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
- 6) uchwalanie budżetu województwa,
- 7) określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa,
- 8) rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
- 9) podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,
- 10) uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,
- 11) podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- 12) uchwalanie "Priorytetów współpracy zagranicznej województwa",
- 13) podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej,
- 14) wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa,
- 15) rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów rozwoju,
- 16) powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa,

⁹⁷⁵ Art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym.

- 17) podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich,
- 18) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących:
 - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa,
 - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym,
 - e) tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
 - f) tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- 18a) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- 19) podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa,
- 20) uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa⁹⁷⁶.

Węgry

Do kompetencji zgromadzenia ogólnego w województwie należy:

- 1) stanowienie przepisów o charakterze regionalnym oraz kontrola ich stosowania,
- 2) uchwalanie statutu jako aktu prawa wewnętrznego, regulującego organizację i sposób działania organów województwa,
- 3) zarządzanie referendum na obszarze województwa,
- 4) uchwalanie programu rozwoju gospodarczego oraz budżetu województwa, a następnie przyjmowanie sprawozdania z ich wykonania,
- 5) podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych i finansowych województwa, np. zaciągania pożyczek, emitowanie obligacji,
- 6) podejmowanie uchwały o przystąpieniu do zrzeszeń wojewódzkich, międzynarodowych organizacji samorządowych czy

⁹⁷⁶ Art. 18 ustawy o samorządzie województwa.

podejmowaniu współpracy z innymi jednostkami samorządowymi za granicą,

7) zakładanie wojewódzkich instytucji i jednostek.

8) dbanie o miejsca publiczne,

9) inicjowanie procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym⁹⁷⁷.

Zgromadzenia ogólne województwa może delegować pewne określone uprawnienia na rzecz swojego przewodniczącego, komisji, samorządu mniejszości narodowych lub stowarzyszeń, ale też w każdym momencie może te uprawnienia wycofać. Określone kompetencje nie mogą zostać jednak przekazane do wykonania przez inne podmioty. Dotyczy to np. prawa uchwalania dekretów, statutu, budżetu województwa, spraw kadrowych- wyboru, mianowania lub odwołania niektórych urzędników, spraw finansowych i majątkowych województwa, czy zarządzania referendum wojewódzkiego⁹⁷⁸.

Czechy

Przedstawicielstwo krajowe podejmuje decyzje w sprawach należących do sfery zadań własnych oraz zleconych na podstawie przepisów prawa.

Do zadań przedstawicielstwa krajowego należy w szczególności:

- 1) przedkładanie projektów ustaw pod obrady Izby Poselskiej,
- 2) przedkładanie wniosków o sprawdzenie konstytucyjności ustaw do Sądu Konstytucyjnego,
- 3) uchwalanie regionalnych aktów prawa miejscowego (ogólnie obowiązujących rozporządzeń wojewódzkich,
- 4) koordynacja rozwoju kraju, przyjmowanie programu rozwoju kraju, a następnie monitorowanie jego wprowadzenia w życie,
- 5) zatwierdzanie planów zagospodarowania przestrzennego kraju,
- 6) wybór przedstawicieli kraju do regionalnych rad,
- 7) warunkowanie rozwoju usług transportowych na obszarze regionu,
- 8) podejmowanie decyzji w sprawie współpracy z innymi krajami oraz w ramach międzynarodowej współpracy regionów,
- 9) uchwalanie budżetu kraju oraz podejmowanie decyzji o zamknięciu rachunków,
- 10) tworzenie i znoszenie jednostek pomocniczych i innych jednostek organizacyjnych kraju,
- 11) podejmowanie decyzji w sprawie tworzenia lub znoszenia krajowych osób prawnych,
- 12) mianowanie i odwoływanie przedstawicieli kraju w przedsiębiorstwach, w których kraj ma swoje udziały,
- 13) powoływanie i odwoływanie przewodniczącego przedstawicielstwa krajowego, jego zastępcy oraz pozostałych członków zarządu krajowego,

⁷⁷ Art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁷⁸ *The Hungarian system of local governments...*, s. 8-9.

- 14) powoływanie i odwoływanie członków i przewodniczących komitetów,
- 15) określanie wysokości wynagrodzenia radnych za podejmowane działania, wynikające z pracy w poszczególnych organach, których stali się członkami⁹⁷⁹.

Przedstawicielstwo krajowe podejmuje także decyzje w sprawach majątkowych kraju m.in. nabywania, zbywania lub dzierżawy składników majątku krajowego, przekazywania środków finansowych na potrzeby gmin z obszaru kraju, organizacji społecznych, zaciągania pożyczek. Przedstawicielstwo w granicach swoich uprawnień legislacyjnych podejmuje uchwały w zakresie zadań własnych kraju, jak i należących do zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Może ponadto przejąć część kompetencji rady kraju, z wyjątkiem wyłącznych kompetencji rady określonych w ustawie o krajach. Przedstawicielstwo ma ponadto prawo zniesienia zarządzenia wydanego przez radę kraju, które jest sprzeczne z prawem lub uchwałą przedstawicielstwa.

Słowacja

Do zadań przedstawicielstwa krajowego na Słowacji należy:

- 1) uchwalanie powszechnie obowiązujących zarządzeń,
- 2) określanie zasad gospodarowania majątkiem samorządowego kraju i przekazany mu do zarządzania,
- 3) przyjmowanie programu społecznego, ekonomicznego i kulturowego rozwoju kraju,
- 4) uchwalanie budżetu samorządowego kraju, jego zmiana oraz kontrolowanie jego wykonania i decydowanie o zamknięciu rachunków,
- 5) podejmowanie decyzji w sprawie zaciągnięcia kredytu lub pożyczki,
- 6) ogłaszanie referendum,
- 7) tworzenie, znoszenie i kontrolowanie działalności osób prawnych samorządowego kraju, powoływanie i odwoływanie władz przedsiębiorstw krajowych,
- 8) decydowanie o udziale kraju w zrzeszeniach,
- 9) powołanie i odwołanie na wniosek przewodniczącego spośród radnych krajowych wiceprzewodniczącego samorządowego kraju, określenie na wniosek przewodniczącego kompetencji, których zastępca nie może wykonywać w czasie nieobecności przewodniczącego oraz określenie jego wynagrodzenia,
- 10) powołanie komisji i innych organów wewnętrznych przedstawicielstwa, powoływanie i odwoływanie przewodniczących i członków komisji, wyznaczanie wysokości ich diet,

⁹ Art. 35 ustawy o krajach.

- 11) wybieranie na okres sześciu lat i odwoływanie głównego kontrolera samorządowego kraju oraz określanie wysokości jego pensji,
- 12) określanie diet radnych samorządowego kraju,
- 13) tworzenie urzędu samorządowego kraju oraz określenie jego struktury wewnętrznej,
- 14) uchwalanie regulaminu pracy przedstawicielstwa⁹⁸⁰.

Podsumowanie

1. Do zadań organu stanowiącego wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich należy podobny katalog spraw, odnoszących się do funkcjonowania społeczności regionalnych.
2. We wszystkich państwach wyszehradzkich do kompetencji organu stanowiącego wyższych jednostek samorządu terytorialnego należy stanowienie przepisów o znaczeniu regionalnym.
3. Organy stanowiące wyższych jednostek samorządu terytorialnego podejmują najważniejsze decyzje majątkowe, finansowe, personalne, dotyczące współpracy z innymi jednostkami samorządowymi w kraju i za granicą czy rozwoju regionu jako całości.
4. W Czechach organ stanowiący wyższej jednostki samorządu terytorialnego, czyli przedstawicielstwo krajowe dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, czyli możliwości zgłaszania projektów ustaw rozpatrywanych przez czeski parlament (projekty te kieruje się do niższej izby czeskiego parlamentu, czyli Izby Poselskiej).

e) status prawny radnego

Polska

Status prawny radnego powiatu i województwa jest określony w ustawie z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz ustawie z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁹⁸¹. Przepisy zawarte w tych aktach są zbliżone do siebie (także do zapisów w tym zakresie określonych w ustawie o samorządzie gminnym), a w niektórych punktach niemal identyczne. Mandat radnego ma

⁹⁸⁰ Art. 11 ustawy o samorządowych krajach.

⁹⁸¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 i poz. 1590.

charakter wolny, co oznacza, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Mandat nabywany jest w wyniku wyborów i do jego objęcia konieczne jest złożenie przez radnego ślubowania na pierwszej sesji nowo wybranej rady powiatu lub sejmiku województwa lub na pierwszej sesji, na której radny jest obecny po ukonstytuowaniu się organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Rola radnego polega na reprezentowaniu interesów mieszkańców, wyrażaniu ich woli na forum organu stanowiącego, utrzymywaniu stałej więzi z mieszkańcami, kierowaniu się dobrem danej wspólnoty lokalnej czy regionalnej oraz wykonywaniu obowiązków, jakie wynikają z członkostwa w radzie powiatu lub sejmiku województwa. Obowiązki związane z pracą w organach jednostki samorządowej polegają na braniu udziału w sesjach rady powiatu czy sejmiku województwa, komisji powoływanych przez te organy, w posiedzeniach zarządu powiatu czy województwa oraz powiatowych (wojewódzkich) samorządowych jednostkach organizacyjnych, do których radny został wybrany⁹⁸². Z tytułu pełnienia mandatu radnemu przysługują pewne uprawnienia, takie jak:

- dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych,
- zwolnienie od pracy zawodowej w celu umożliwienia wzięcia udziału w pracach organów powiatu czy województwa,
- ochrona stosunku pracy radnego- rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, którego radny jest członkiem,
- ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych (obowiązuje zaostrzona odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione wobec osoby radnego)⁹⁸³.

Z wykonywaniem mandatu radnego wiążą się także określone prawem zakazy czy ograniczenia. Jeden z takich zakazów odnosi się do zasady incompatibilitas, czyli niepołączalności stanowisk- funkcji radnego powiatu czy województwa nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora,
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody,
- 3) członkostwem w innym organie jednostki samorządu terytorialnego⁹⁸⁴.

Ponadto z radnym nie może zostać nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, w którym radny uzyskał mandat, nie może on także pełnić funkcji kierownika powiatowej (wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy. Na mocy ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹⁸⁵ wprowadzono wiele przepisów antykorupcyjnych, których zadaniem miało być

⁹⁸² *Territorial self-government in Poland- basic solutions- directions of changes*, Ministry of Interior Affairs and Administration, Warsaw 2004, s. 24.

⁹⁸³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...*, s. 153-157.

⁹⁸⁴ Art. 21, ust.8 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 23, ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

⁹⁸⁵ Dz. U. Nr 214, poz. 1806.

wyeliminowanie możliwości wykorzystywania stanowiska radnego oraz ograniczenie powiązań majątkowych pomiędzy radnym a jednostkami powiatu czy województwa. Jeden z przepisów zabrania radnemu brania udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego. Kolejny zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu lub województwa, w której to jednostce radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością. Radny oraz jego małżonek nie może być członkiem władz zarządzających spółek handlowych z udziałem powiatowych (wojewódzkich) osób prawnych lub przedsiębiorstw, w których uczestniczą takie osoby. Występują także limity dla radnych co do posiadania przez nich akcji lub udziałów w spółkach z bezpośrednim lub pośrednim udziałem powiatu czy województwa- dopuszczalne jest posiadanie pakietu nie większego niż 10% akcji spółek z udziałem powiatowych (wojewódzkich) osób prawnych. Radni zostali zobowiązani do składania corocznie oświadczenia o stanie majątkowym oraz o prowadzeniu działalności gospodarczej przez najbliższych. Niezłożenie tych oświadczeń powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia (w 2006 roku została wprowadzona sankcja utraty mandatu za niezłożenie oświadczenia, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak ten przepis za niezgodny z Konstytucją RP).

Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek:

- a) odmowy złożenia ślubowania,
- b) pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- c) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności,
- d) wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- e) utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, śmierci⁹⁸⁶.

Mandat radnego powiatu lub województwa zanika także na skutek rozwiązania organu stanowiącego danej jednostki samorządowej (w wyniku ważnego i rozstrzygającego referendum lokalnego w sprawie odwołania rady powiatu lub sejmiku województwa, w wyniku zmian terytorialnych lub na mocy uchwały sejmiku o rozwiązaniu rady powiatu lub sejmiku województwa, które w sposób powtarzający się naruszały zapisy konstytucji i ustaw)⁹⁸⁷.

W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego powiatu lub województwa właściwy organ stanowiący, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, podejmuje na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów⁹⁸⁸.

Węgry

⁹⁸⁶ Art. 190, ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw

⁹⁸⁷ *Structure and operation of local and regional democracy*, Poland, Strasbourg 1999, s. 25.

⁹⁸⁸ Art. 194 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Członkowie zgromadzenia ogólnego województwa posiadają identyczny status jak radni przedstawicielstwa gminnego, gdyż również pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, co uległo zmianie od roku 1994. Wcześniej wybierani byli oni w sposób pośredni. Mandat radnych województwa jest mandatem wolnym, nie są oni związani instrukcjami swoich wyborców, ale mają za zadanie reprezentować interes całej społeczności regionalnej. Pełniona przez nich funkcja nie ma charakteru pracy zawodowej, lecz korzystają oni z określonych praw i mają określone obowiązki, które wynikają z otrzymanego mandatu reprezentanta danej społeczności. Objęcie mandatu następuje z chwilą złożenia ślubowania na pierwszej sesji nowo wybranego zgromadzenia ogólnego. Do obowiązków radnego województwa należy utrzymywanie kontaktu z mieszkańcami, przedstawianie swoich propozycji, branie udziału w pracach zgromadzenia, w jego sesjach, w posiedzeniach komisji, w przygotowywaniu decyzji, sprawdzaniu ich realizacji⁹⁸⁹. Radny ma prawo żądania potrzebnych informacji od pracowników urzędu wojewódzkiego, przewodniczących poszczególnych komisji. Radnemu przysługuje dieta, zwrot kosztów podróży oraz rekompensata za utracony zarobek związany z koniecznością zwolnienia z pracy zawodowej na czas trwania sesji i wykonywania obowiązków radnego.

Szczegółowe kwestie związane z warunkami wypełniania i wygaśnięcia mandatu radnego przed końcem czteroletniej kadencji reguluje ustawa o specyficznych uregulowaniach statusu prawnego przedstawicieli samorządu terytorialnego⁹⁹⁰. Według zapisów tej ustawy dla zapewnienia przejrzystości działania i sumiennego wypełniania obowiązków przez radnego ustala się wykaz funkcji publicznych, z którymi nie można łączyć mandatu radnego województwa. Zasada incompatibilitas obejmuje następujące funkcje:

- a) urzędnika centralnych urzędów administracji państwowej,
- b) kierowników oraz urzędników urzędów administracji publicznej w województwach oraz urzędników w regionalnych lub lokalnych jednostkach administracji państwowej, których kompetencje odnoszą się do działania gminy,
- c) sekretarza gminy (miasta, dzielnicy stolicy, województwa, Budapesztu) lub pracownika urzędu wojewódzkiego, w województwie, w którym został wybrany,
- d) pracownika urzędu rady rozwoju regionalnego z kompetencjami w odniesieniu do gminy,
- e) osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwach wojewódzkich lub innych jednostkach podległych organom województwa,

⁹⁸⁹ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, s. 20.

⁹⁹⁰ Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments (2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről (kivonatos közlés) http://www.valasztas.hu/en/02/2_0.html

- f) członka organizacji powołanej przez zgromadzenie ogólne województwa do zarządzania publicznymi funduszami (wyjątek stanowi członkostwo w zarządzie),
- g) dyrektora generalnego, jego zastępcy, dyrektorów, członków zarządów przedsiębiorstw wojewódzkich założonych przez zgromadzenie ogólne,
- h) dyrektora naczelnego, członka zarządu, organu wykonawczego organizacji z właścicielskimi udziałami województwa lub odpowiednio dyrektora, członka zarządu lub organu wykonawczego organizacji powołanej przez przedsiębiorstwo będące własnością województwa,
- i) członka zarządu, dyrektora w firmach nadających programy regionalne, wydawcy gazet, czy ich dystrybutorów⁹⁹¹.

Ponadto mandatu radnego nie można łączyć z funkcją prezydenta, członka Trybunału Konstytucyjnego, prezydenta oraz wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli⁹⁹². W sytuacji wyboru na radnego osoba ta jest zobligowana do rezygnacji z funkcji, która narusza zasadę niepołączalności stanowisk, w przeciwnym razie mandat radnego wygasa.

Mandat radnego województwa wygasa w następujących przypadkach:

- a) w dniu wyborów lokalnych na następną kadencję,
- b) utraty przez radnego prawa do głosowania,
- c) w sytuacji naruszenia zakazu łączenia mandatu radnego z funkcjami określonymi w prawie,
- d) złożenia rezygnacji,
- e) niemożności sprawowania mandatu radnego, czyli uczestniczenia w obradach zgromadzenia ogólnego przez okres co najmniej roku,
- f) rozwiązania zgromadzenia ogólnego województwa uchwałą parlamentu,
- g) podjęcia przez zgromadzenie ogólne województwa uchwały o samorozwiązaniu,
- h) śmierci⁹⁹³.

Czechy

Funkcja radnego przedstawicielstwa krajowego jest funkcją publiczną. Przed objęciem mandatu radny składa przysięgę na pierwszej sesji przedstawicielstwa, na której jest obecny. Podczas wypełniania swoich obowiązków radny ma prawo:

- przedkładać propozycje pod obrady przedstawicielstwa i innych organów, których został członkiem,
- uzyskiwać informacje związane z funkcjonowaniem gminy od pracowników urzędu krajowego,

⁹⁹¹ Art. 5 of the Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments (o specyficznych uregulowaniach statusu prawnego przedstawicieli samorządu terytorialnego).

⁹⁹² <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>

⁹⁹³ Art. 2 ustawy o specyficznych uregulowaniach statusu prawnego przedstawicieli samorządu terytorialnego.

- udzielać swojej opinii lub wnosić sugestie w sprawach rozpatrywanych przez radę kraju, komitety czy organy statutowe osób prawnych utworzonych przez kraj⁹⁹⁴.

Do obowiązków radnego krajowego należy:

- branie udziału w sesjach przedstawicielstwa krajowego i innych organów kraju, do których został powołany,
- wypełnianie powierzonych mu zadań w sposób sumienny,
- dbałość o interesy mieszkańców kraju,
- podejmowanie działań w sposób nie naruszający powagi urzędu, który pełni.

Radnemu przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rozporządzenie rządu o wynagrodzeniach członków przedstawicielstw⁹⁹⁵ wskazuje, które z funkcji w przedstawicielstwie będą wypełniać członkowie etatowi. Odnosi się to przede wszystkim do hetmana, który zawsze pełni funkcję przewodniczącego przedstawicielstwa w wymiarze pełnego etatu, zastępcy hetmana, członka rady kraju czy przewodniczącego danego komitetu. Radny nie może brać udziału w sesjach przedstawicielstwa, jeśli dotyczą one jego interesu prywatnego.

Funkcji radnego przedstawicielstwa krajowego nie można łączyć z funkcją:

- a) pracownika ministerstwa lub innego organu administracji państwowej,
- b) pracownika urzędu krajowego, urzędu gminy,
- c) statutowego organu osoby prawnej utworzonej przez samorządowy kraj⁹⁹⁶.

Mandat radnego wygasa w następujących sytuacjach:

- a) upływu kadencji,
- b) odmowy złożenia przysięgi lub złożenia jej z zastrzeżeniem,
- c) złożenia rezygnacji,
- d) śmierci,
- e) naruszenia zakazu łączenia funkcji,
- f) utraty prawa wyborczego,
- g) skazania prawomocnym wyrokiem sądowym⁹⁹⁷.

W przypadku opróżnienia mandatu radnego na jego miejsce wchodzi zastępca, którym zostaje kandydat z tej samej listy partyjnej lub koalicji.

Słowacja

Do obowiązków radnego samorządowego kraju na Słowacji należy:

⁹⁹⁴ Art. 34 ustawy o krajach

⁹⁹⁵ Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

⁹⁹⁶ Art. 5 ustawy o wyborach do organów samorządowego kraju.

⁹⁹⁷ Art. 48, ust.2 i 3 ustawy o wyborach do organów samorządowego kraju.

- a) złożenie przysięgi na pierwszym posiedzeniu przedstawicielstwa, na którym jest obecny,
- b) przedkładanie propozycji i wniosków pod obrady przedstawicielstwa i jego komisji,
- c) składanie zapytań w stosunku do przewodniczącego w sprawach należących do jego kompetencji,
- d) żądanie informacji od organów kierowniczych samorządowych osób prawnych w sprawach należących do ich kompetencji,
- e) branie udziału w sesjach przedstawicielstwa oraz w pracach organów, do których został wybrany, przeprowadzanie kontroli, rozpatrywanie zażaleń i innych podań odnoszących się do pracy przedstawicielstwa i jego organów,
- f) obrona interesów samorządowego kraju i jego mieszkańców,
- g) informowanie wyborców o decyzjach przedstawicielstwa oraz o własnej pracy na rzecz kraju⁹⁹⁸.

Funkcji radnego samorządowego kraju nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) przewodniczącego samorządowego kraju,
- b) członka organów osoby prawnej utworzonej przez samorządowy kraj,
- c) pracownika samorządowego kraju lub innymi funkcjami określonymi w odrębnych przepisach.

Wygaśnięcie mandatu radnego samorządowego kraju następuje w momencie:

- a) upływu kadencji,
- b) odmówienia złożenia przysięgi lub złożenie jej z zastrzeżeniem,
- c) zrzeczenia się mandatu,
- d) prawomocnego orzeczenia sądowego skazującego za przestępstwo umyślne,
- e) utraty lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych,
- f) utraty stałego pobytu na obszarze gminy, wchodzącej w skład samorządowego kraju,
- g) śmierci⁹⁹⁹.

Podsumowanie

1. W przypadku statusu radnego wyższej jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca we wszystkich krajach wyszehradzkich przyjmuje podobne zasady jak w przypadku statusu radnego szczebla gminnego.
2. We wszystkich krajach wyszehradzkich mandat radnego wyższej jednostki samorządu terytorialnego ma charakter przedstawicielski- radni są wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

⁹⁹⁸ Art. 12 ustawy o samorządowych krajach.

⁹⁹⁹ Art. 13 ustawy o krajach.

3. Mandat radnego wyższej jednostki samorządu terytorialnego ma postać mandatu wolnego- nie jest on związany instrukcjami wyborców.
4. Radnemu przysługują określone prawa i obowiązki, ale także dotyczą go określone zakazy, jak np. zakaz łączenia mandatu z określonymi w prawie funkcjami publicznymi.
5. We wszystkich krajach wyszehradzkich ustawy regulują przypadki wygaśnięcia mandatu radnego wyższej jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (odnosi się to do sytuacji złożenia rezygnacji z mandatu, naruszenia zakazu łączenia funkcji czy śmierci).

f) sposób odwołania

Polska

Organy powiatu i województwa ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę. Ponadto, jeżeli w wyniku zmian terytorialnych skład organu stanowiącego danej jednostki samorządowej zmniejszył się poniżej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby radnych, organ ten ulega rozwiązaniu z mocy prawa, co pociąga także za sobą konieczność rozwiązania organu wykonawczego tej jednostki.

Rada powiatu lub sejmik województwa ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, nie dokonają wyboru zarządu powiatu czy województwa. W takiej sytuacji przeprowadza się wybory przedterminowe do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a do czasu wyboru zarządu przez nowo wybraną radę powiatu lub sejmik województwa Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcje organów powiatu lub województwa. Jeżeli organ stanowiący powiatu lub województwa wybrany w wyniku wyborów przedterminowych również nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów przedterminowych, ulega rozwiązaniu z mocy prawa, jednak następnych wyborów nie przeprowadza się, a do dnia wyborów rady powiatu czy sejmiku województwa na nową kadencję ich zadania i kompetencje przejmuje komisarz rządowy powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹⁰⁰⁰.

Rozwiązanie rady powiatu lub sejmiku województwa może nastąpić na podstawie uchwały sejmiku podjętej na wniosek Prezesa Rady Ministrów w przypadku, gdy organy te dopuszczają się powtarzającego się naruszania obowiązującego prawa. Rozwiązanie organu

¹⁰⁰⁰ Art. 29 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 33 ustawy o samorządzie województwa.

stanowiącego powiatu lub województwa jest równoznaczne z odwołaniem wszystkich organów tych jednostek samorządowych. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowych organów powiatu czy województwa będzie pełniła funkcje tych organów¹⁰⁰¹.

W razie nie rokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu lub województwa Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu powiatu lub województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa nowej kadencji. Wówczas wykonywanie zadań i kompetencji organów powiatu lub województwa przejmuje komisarz rządowy powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹⁰⁰².

Rada powiatu oraz sejmik województwa mogą zostać odwołane w drodze referendum lokalnego na obszarze danej jednostki samorządowej, które na wniosek co najmniej 10% mieszkańców powiatu lub 5% mieszkańców województwa zarządza komisarz wyborczy po sprawdzeniu, czy wniosek mieszkańców spełnia wymogi formalne zawarte w ustawie o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku¹⁰⁰³. Dla ważności takiego referendum musi wziąć w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś wynik referendum jest wiążący, jeżeli za odwołaniem organu stanowiącego danej jednostki samorządowej oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli te wymogi nie zostaną spełnione, to wynik referendum nie przyniesie żadnych skutków prawnych. Referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego może się jednak odbyć nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od dnia wyborów lub od dnia ostatniego referendum w tej sprawie. Nie przeprowadza się go natomiast, gdy do zakończenia kadencji tego organu pozostało tylko 6 miesięcy¹⁰⁰⁴.

Węgry

Zgromadzenie ogólne województwa może podjąć uchwałę o samorozwiązaniu przed upływem czteroletniej kadencji. Do przyjęcia takiej uchwały wymagana jest kwalifikowana większość w głosowaniu imiennym, a podstawą samorozwiązania jest niemożność działania zgromadzenia, której nie można zaradzić w inny sposób. W przypadku podjęcia decyzji o samorozwiązaniu wybory przedterminowe powinny

¹⁰⁰¹ Art. 83, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 84, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁰² Art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 85 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁰³ Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

¹⁰⁰⁴ Ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

zostać zarządzone w ciągu siedemdziesięciu pięciu dni, a dotychczasowe zgromadzenie winno pełnić swoje funkcje do momentu pierwszej sesji nowo wybranego zgromadzenia ogólnego. Prawo przewiduje jednak pewne ograniczenia czasowe dla podjęcia uchwały o samorozwiązaniu- nie może ono zostać ogłoszone w ciągu sześciu miesięcy od wyborów lokalnych oraz w ciągu ostatniego roku kadencji zgromadzenia¹⁰⁰⁵.

W oparciu o zapisy ustawy o samorządzie terytorialnym węgierski parlament może rozwiązać zgromadzenie ogólne województwa na podstawie propozycji rządu oraz po konsultacji z Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli działalność zgromadzenia narusza konstytucję. W przypadku rozwiązania organu przedstawicielskiego województwa Zgromadzenie Krajowe jednocześnie zarządza wybory przedterminowe na dzień przypadający w ciągu sześćdziesięciu dni od rozwiązania. Do czasu wyboru nowego zgromadzenia jego zadania wykonuje komisarz republiki mianowany przez prezydenta¹⁰⁰⁶.

Czechy

W Czechach ustawodawca nie przewiduje możliwości odwołania przedstawicielstwa krajowego jako całości przed upływem kadencji. Według nowej ustawy o referendum lokalnym z 2003 roku referendum nie może zostać przeprowadzone na szczeblu wyższej jednostki samorządu terytorialnego, wykluczona została więc możliwość odwołania przedstawicielstwa krajowego właśnie w drodze referendum. Jedynym przypadkiem, kiedy zarządza się nowe przedterminowe wybory do przedstawicielstwa krajowego, jest sytuacja wygaśnięcia mandatów ponad połowy radnych przedstawicielstwa i niemożność uzupełnienia składu przez odpowiednią liczbę zastępców (czyli kolejnych kandydatów z list wyborczych). Wówczas w ciągu 30 dni minister spraw wewnętrznych zarządza nowe wybory do przedstawicielstwa krajowego. Jeśli jednak do końca kadencji przedstawicielstwa krajowego pozostało mniej niż sześć miesięcy, wyborów nie przeprowadza się¹⁰⁰⁷.

Słowacja

Na Słowacji prawo nie przewiduje możliwości odwołania przedstawicielstwa krajowego przed upływem kadencji. Nowe wybory mogą zostać zarządzane przez przewodniczącego Rady Narodowej Słowacji, gdy Sąd Konstytucyjny stwierdzi nieważność wyników wyborów. Wybory uzupełniające, ale tylko w odniesieniu do części składu organu, a nie przedstawicielstwa jako całości, mogą się

¹⁰⁰⁵ *The Hungarian system of local governments...*, s. 11.

¹⁰⁰⁶ Art. 93,-94 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹⁰⁰⁷ Art. 51 ustawy o wyborach do przedstawicielstw krajowych i o zmianie niektórych przepisów.

natomiast odbyć tylko w sytuacji wygaśnięcia mandatu radnego i niemożności jego obsadzenia przez kolejnego kandydata¹⁰⁰⁸.

Podsumowanie

1. Najwięcej przypadków odwołania organu stanowiącego wyższych jednostek samorządu terytorialnego przewiduje ustawodawca polski- daje taką możliwość zarówno mieszkańcom, jak i organom państwowym oczywiście w ściśle określonych warunkach.
2. W pozostałych państwach wyszehradzkich prawo nie przewiduje możliwości odwołania organów stanowiących wyższych jednostek samorządowych w drodze referendum, czyli przez mieszkańców danej jednostki mimo, iż organy te pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich.
3. Najbardziej stabilną i wydaje się niezagrożoną pozycję posiada przedstawicielstwo krajowe w Czechach i na Słowacji.

5.2. Organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego

a) sposób wyboru

Polska

W Polsce na szczeblu powiatu i województwa jako wyższych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca przyjął koncepcję organu wykonawczego kolegialnego i wybieranego w sposób pośredni przez organ stanowiący i kontrolny. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, a organem wykonawczym województwa jest zarząd województwa. W skład zarządu powiatu w liczbie od 3 do 5 osób wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Z kolei zarząd województwa liczy 5 osób- jako przewodniczący w skład zarządu wchodzi marszałek województwa, a ponadto wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie zarówno powiatu jak i województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w administracji rządowej oraz z mandatem posła lub senatora¹⁰⁰⁹. Organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządowej, czyli w tym przypadku rada powiatu i sejmik

¹⁰⁰⁸ Art. 46 ustawy o wyborach do organów samorządowych krajów oraz o zmianie organizacji sądów cywilnych.

¹⁰⁰⁹ Art. 26, ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 31, ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

województwa powinien dokonać wyboru zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów do rad powiatów i sejmików województw, w przeciwnym wypadku ulega rozwiązaniu z mocy prawa i przeprowadza się wybory przedterminowe do rady powiatu i sejmiku województwa. Jeśli organ stanowiący powiatu lub województwa wybrany w wyborach przedterminowych również nie dokona wyboru organu wykonawczego danej jednostki samorządowej w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów przedterminowych, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Nie przeprowadza się jednak wówczas wyborów przedterminowych, a do dnia wyborów tych organów na kolejną kadencję ich zadania i kompetencje przejmuje komisarz powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przewodniczącego zarządu, czyli starostę powiatu oraz marszałka województwa wybiera organ stanowiący w oddzielnym głosowaniu bezwzględną większością głosów ustawowego składu, w głosowaniu tajnym. Z kolei wicestarostę, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu powiatu i województwa wybierają odpowiednio rada powiatu i sejmik województwa na wniosek przewodniczącego (starosty i marszałka) zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym. Ustawa o samorządzie województwa przewiduje możliwość wyboru członków zarządu województwa spoza składu sejmiku województwa¹⁰¹⁰. Zarząd powiatu i województwa działa do dnia wyboru nowego zarządu powiatu i województwa przez nowo wybrany organ stanowiący danej jednostki.

Węgry

Organem wykonawczym w województwie jest przewodniczący ogólnego zgromadzenia województwa (węg. *közgyűlés elnöke*), czyli organu stanowiącego wyższej jednostki samorządu terytorialnego na Węgrzech. Jest on wybierany przez ogólne zgromadzenia spośród jego członków w głosowaniu tajnym na czteroletnią kadencję¹⁰¹¹. Według pierwotnych zapisów ustawy o samorządzie terytorialnym przewodniczącego i wceprzewodniczącego zgromadzenia ogólnego województwa wybierało zgromadzenie spośród swoich członków większością dwóch trzecich, w głosowaniu tajnym¹⁰¹². Obecnie dla podejmowania decyzji personalnych prawo przewiduje procedurę większości kwalifikowanej, czyli większości ponad połowy wszystkich członków organu powołującego. Na szczęblu województwa przyjęto

¹⁰¹⁰ Art. 32, ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰¹¹ Art. 73 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹⁰¹² *Fundamental acts on local self-government in Hungary*, Ministry of the Interior, Budapest 1990, s. 23.

więc inne rozwiązanie w odniesieniu do wyboru organu wykonawczego niż w gminie, gdzie burmistrza wybierają mieszkańcy w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Podobnie jednak jak w gminie jednoosobowy organ wykonawczy pełni jednocześnie funkcje przewodniczącego organu przedstawicielskiego i jego członka. W pozostałych kwestiach ustawa o samorządzie terytorialnym odwołuje do uregulowań prawnych dotyczących organu wykonawczego w gminie, czyli do burmistrza¹⁰¹³.

Czechy

Organem wykonawczym samorządowego kraju jest rada kraju (czes. *rada kraje*), która za swoje działanie ponosi odpowiedzialność przed przedstawicielstwem krajowym. W skład rady wchodzi przewodniczący przedstawicielstwa krajowego- hetman (czes. *hejtman*), jeden lub więcej jego zastępców oraz pozostali członkowie wybrani przez przedstawicielstwo krajowe spośród swoich członków. Liczba członków rady wynosi 9 w krajach liczących mniej niż 600 000 mieszkańców, a 11 w krajach liczących więcej niż 600 000 mieszkańców¹⁰¹⁴. Rada zbiera się w razie potrzeby, jej posiedzenia zwołuje i im przewodniczy hetman. Posiedzenia rady są zamknięte dla publiczności, choć rada może zaprosić do wzięcia w nich udziału wybranych gości. Zarządzenia rady kraju wymagają zgody ponad połowy wszystkich członków, a podpisują je hetman wraz ze swoim zastępcą.

Słowacja

Organem wykonawczym samorządowego kraju na Słowacji jako wyższej jednostki podziału terytorialnego kraju jest przewodniczący (sł. *predseda samosprávneho kraja*). Jest on wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i w głosowaniu tajnym na czteroletnią kadencję. Prawo oddania głosu w wyborach lokalnych przysługuje obywatelom Słowacji mającym stały pobyt na obszarze gminy wchodzącej w skład samorządowego kraju oraz najpóźniej w dniu wyborów kończą 18 lat, a nie zostali ubezwłasnowolnieni, pozbawieni zdolności do czynności prawnych, nie odbywają służby wojskowej lub kary więzienia. Bierne prawo wyborcze przysługuje z kolei obywatelowi posiadającemu czynne prawo wyborcze, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 25 lat oraz który posiada stałe miejsce zamieszkania na obszarze gminy, wchodzącej w skład terytorium samorządowego kraju, w którym kandyduje. Dla potrzeb wyboru przewodniczącego kraju każdy samorządowy kraj tworzy jeden jednomandatowy okręg wyborczy. Kandydatów na przewodniczącego

¹⁰¹³ Art. 76 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹⁰¹⁴ Art. 57 ustawy o krajach.

mogą zgłaszać partie wyborcze oraz niezależni kandydaci, którzy dla zarejestrowania swojej kandydatury potrzebują zebrać co najmniej 1 000 podpisów poparcia wyborców z samorządowego kraju. Można jednocześnie kandydować na przewodniczącego i radnego samorządowego kraju, a wybory odbywają się łącznie. W wyborach organu wykonawczego samorządowego kraju obowiązują inne reguły niż dla wyboru starosty gminy, choć również obowiązuje system wyborczy większościowy, w tym jednak przypadku wymagana jest większość bezwzględna, co oznacza, iż przewodniczącym kraju zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Gdy żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przewodniczący parlamentu zarządza drugą turę głosowania. Odbywa się ona po 14 dniach od pierwszej tury z udziałem dwóch kandydatów o największej liczbie głosów z poprzedniego głosowania. Zwycięża ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnych głosów, a w sytuacji równej liczby głosów muszą odbyć się nowe wybory¹⁰¹⁵.

Podsumowanie

Tabela nr 37
Nazwy organów wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Nazwa organu wykonawczego wyższej jednostki samorządu terytorialnego	rada kraju (czes. <i>rada kraje</i>)	zarząd powiatu, zarząd województwa	przewodniczący samorządowego kraju (sł. <i>predseda samosprávneho kraja</i>)	przewodniczący ogólnego zgromadzenia województwa (węg. <i>közgyűlés elnöke</i>)

Tabela nr 38
Sposób wyboru organu wykonawczego wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
Długość kadencji	4 lata	4 lata	4 lata	4 lata
Rodzaj organu	kolegialny	kolegialny	jednoosobowy	jednoosobowy
Sposób	pośredni (wybiera	pośredni (wybiera	bezpośredni	pośredni

¹⁰¹⁵ Art. 41 i 42 ordynacji wyborczej do organów samorządowych krajów.

wyboru	przedstawicielstwo krajowe)	rada powiatu lub sejmik województwa)		(wybiera zgromadzenie ogólne województwa)
System wyborczy	większościowy	większościowy (większość bezwzględna dla wyboru przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa, większość zwykła dla wyboru pozostałych członków zarządu powiatu lub województwa)	większościowy (większość bezwzględna)	większościowy

1. Kadencja organów wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego jest taka sama i wynosi 4 lata.
2. Na Słowacji i na Węgrzech organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego jest jednoosobowy podobnie jak w tych krajach na szczeblu gminy.
3. W Czechach i w Polsce organ wykonawczy ma strukturę kolegiálną podobnie jak w Czechach na szczeblu gminy (w Polsce do roku 2002 zarząd jako organ wykonawczy gminy był organem kolegiálnym).
4. Tylko na Słowacji organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego pochodzi z wyborów bezpośrednich i powszechnych (podobnie jak ma to miejsce w tym kraju na szczeblu gminy).
5. W Czechach, Polsce i na Węgrzech nie zdecydowano się na wybory bezpośrednie i powszechne organów wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Prawo wyboru posiadają w tych krajach organy stanowiące wyższych jednostek samorządowych.
6. Wyboru organu wykonawczego wyższych jednostek samorządu terytorialnego w Czechach, Polsce i na Węgrzech dokonuje się spośród radnych (do zarządu województwa w Polsce mogą zostać wybrane osoby spoza składu sejmiku województwa) i bierne prawo wyborcze pokrywa się z biernym prawem wyborczym na radnego wyższej jednostki samorządu terytorialnego- ukończone 18 lat.
7. Na Słowacji, by móc kandydować na stanowisko przewodniczącego samorządowego kraju, trzeba mieć ukończone 25 lat (tak samo, jak w przypadku wyboru organu wykonawczego gminy).

b) sposób odwołania

Polska

Organy powiatu i województwa ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę. Ponadto, jeżeli w wyniku zmian terytorialnych skład organu stanowiącego danej jednostki samorządowej zmniejszył się poniżej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby radnych, organ ten ulega rozwiązaniu z mocy prawa, co pociąga także za sobą konieczność rozwiązania organu wykonawczego tej jednostki.

Organy wykonawcze powiatu i województwa ulegają także rozwiązaniu, gdy uchwałą sejm RP rozwiązany zostaje organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwałą taką sejm może podjąć na wniosek Prezesa Rady Ministrów, gdy rada powiatu lub sejmik województwa narusza konstytucję lub ustawy w sposób powtarzający się. Jeżeli powtarzającego się naruszania konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa, wojewoda wzywa organ stanowiący danej jednostki do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu lub województwa. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu danej jednostki samorządowej funkcje zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów¹⁰¹⁶.

Podstawą odwołania organu wykonawczego w powiecie i województwie jest kwestia nieudzielenia absolutorium za wykonanie budżetu danej jednostki samorządowej. Uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium podjęta bezwzględnią większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Na kolejnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium i po zapoznaniu się z opiniami komisji rewizyjnej oraz regionalnej izby obrachunkowej organ stanowiący powiatu lub województwa może podjąć uchwałę o odwołaniu zarządu powiatu lub województwa większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady powiatu lub sejmiku województwa. Uchwała ta odnosi się więc do całego składu zarządu powiatu lub województwa. Oprócz tej możliwości organ stanowiący powiatu lub województwa może odwołać przewodniczącego zarządu (starostę powiatu lub marszałka województwa) z innej

¹⁰¹⁶ Art. 83 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 84 ustawy o samorządzie województwa.

przyczyny niż nieudzielenie absolutorium na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu radnych powiatowych lub wojewódzkich. Wniosek taki wymaga formy pisemnej, uzasadnienia przyczyny odwołania oraz opinii komisji rewizyjnej. Głosowanie w sprawie odwołania starosty lub marszałka odbywa się nie wcześniej niż po upływie miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku, a decyzję o odwołaniu podejmuje organ stanowiący większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów jego ustawowego składu. Jeżeli wniosek o odwołanie starosty lub marszałka nie uzyskał wymaganej większości, kolejny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Jeżeli jednak starosta bądź marszałek zostali odwołani lub złożyli rezygnację ze stanowiska, pociąga to za sobą odwołanie całego zarządu powiatu bądź województwa. Wówczas organ stanowiący jest zobligowany dokonać wyboru całego zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania lub dnia przyjęcia rezygnacji przewodniczącego zarządu powiatu lub województwa.

Ponadto rada powiatu lub sejmik województwa może na uzasadniony wniosek przewodniczącego zarządu odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady lub sejmiku, w głosowaniu tajnym. W tym przypadku organ stanowiący ma miesiąc na dokonanie wyboru nowego członka zarządu¹⁰¹⁷.

Ustawy o samorządzie powiatowym i województwa wprowadzają zakazy łączenia funkcji członkostwa w zarządzie z:

- 1) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) zatrudnieniem w administracji rządowej,
- 3) mandatem posła lub senatora.

Nie stosowanie się do tego zakazu może skutkować odwołaniem z funkcji członka zarządu powiatu lub województwa. Ponadto do członków zarządu powiatu i województwa odnoszą się przepisy antykorupcyjne zawarte w ustawie z 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰¹⁸. Dotyczą one zakazu m.in. pełnienia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego oraz zatrudnienia w tych spółkach, pełnienia funkcji członka zarządu spółdzielni, fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów, prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem w takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji

¹⁰¹⁷ Art. 31b, ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 39, ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰¹⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

roślinnej i zwierzęcej, w formie gospodarstwa rodzinnego)¹⁰¹⁹. Naruszenie tych zakazów powoduje, iż organ stanowiący danej jednostki samorządowej ma obowiązek odwołania członka zarządu z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania. Jeżeli członek zarządu powiatu lub województwa przed dniem wyboru pełnił wyżej wymienione funkcje lub prowadził działalność gospodarczą, zobowiązany jest w ciągu trzech miesięcy od dnia wyboru zrzec się tych funkcji, zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej lub zbyć posiadane akcje czy udziały.

W przeciwieństwie do przepisów związanych z radnymi w jednostkach samorządowych nie istnieją normy odnoszące się do uprawnień i obowiązków członka organu wykonawczego, co może wynikać z faktu, iż członkostwo to ma charakter zawodowy lub społeczny i wówczas kwestie te regulowane są bądź przez przepisy ustawy o pracownikach samorządowych¹⁰²⁰, kodeks pracy¹⁰²¹, bądź w statucie danej jednostki samorządowej.

Wśród przepisów ograniczających powiązania typu majątkowego odnoszących się do członków organu wykonawczego powiatu i województwa, a także ich małżonków należą zapisy o konieczności składania oświadczeń majątkowych, obejmujących majątek odrębny członka zarządu oraz majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową, jak również oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo członka organu wykonawczego, jeżeli działalność ta prowadzona jest na obszarze danej jednostki samorządowej. Obowiązkiem członków zarządu powiatu i województwa jest także ujawnienie uzyskanych w trakcie pełnienia funkcji korzyści w tzw. Rejestrze Korzyści prowadzonym przez Państwową Komisję Wyborczą. Niezłożenie tych oświadczeń w odpowiednich terminach powoduje utratę wynagrodzenia od dnia, w którym powinno być ono złożone, do dnia jego złożenia, a jeśli to nie nastąpi, organ stanowiący powiatu lub województwa ma obowiązek odwołać taką osobę w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin złożenia danego oświadczenia.

Węgry

Przewodniczący zgromadzenia ogólnego województwa, którego wybiera zgromadzenie spośród swoich członków, może zostać odwołany z funkcji także w wyniku uchwały zgromadzenia. Ponadto w odniesieniu

¹⁰¹⁹ Art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

¹⁰²⁰ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593).

¹⁰²¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94).

do przewodniczącego województwa stosuje się przepisy ustawy z 1994 roku o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych¹⁰²², która określa przypadki wygaśnięcia mandatu przewodniczącego zgromadzenia ogólnego województwa. Według zapisów tej ustawy mandat przewodniczącego wygasa w następujących przypadkach:

- 1) wyboru nowego przewodniczącego,
- 2) rozwiązania zgromadzenia ogólnego województwa uchwałą parlamentu,
- 3) wyboru nowego przewodniczącego po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne uchwały o samorozwiązaniu przed upływem kadencji,
- 4) śmierci,
- 5) rezygnacji z urzędu,
- 6) naruszenia zakazu łączenia stanowisk (katalog funkcji jest bardzo szeroki i obejmuje te same stanowiska, których nie można łączyć z mandatem burmistrza gminy),
- 7) decyzji sądu za poważne i powtarzające się naruszanie prawa,
- 8) utraty prawa wyborczego,
- 9) orzeczenia o odpowiedzialności karnej,
- 10) odmówienia złożenia przysięgi¹⁰²³.

Czechy

Rada kraju jako organ wykonawczy samorządowego kraju w Czechach jest wybierana przez przedstawicielstwo krajowe spośród swoich członków, za swoją działalność odpowiada przed przedstawicielstwem, które może także podjąć decyzję (większością głosów wszystkich radnych) o odwołaniu rady i hetmana. Może to nastąpić w chwili, gdy rada utraci polityczne poparcie większości radnych dla swojego działania. Odwołanie rady jest więc samodzielną decyzją przedstawicielstwa, a raczej wymaganej większości politycznej. Stanowisko w radzie jest bowiem funkcją typowo polityczną, jako że na szczeblu samorządowych krajów w Czechach obserwujemy znacznie większe upartyjnienie samorządu niż na szczeblu gmin, gdzie nadal liczą się bardziej niezależni kandydaci niż reprezentanci danej partii politycznej. W momencie przejęcia przez samorządowy kraj części zadań zlikwidowanych końcem 2002 roku urzędów okresowych większego znaczenia nabrały stanowiska członków rady kraju oraz

¹⁰²² Act LXIV of 1994 on Specific Issues of Fulfilling the Mayor's Office and the Financial Reward of Municipality Representatives- ustawa o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych. (1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről).

¹⁰²³ Art. 2 ustawy o specyficznych kwestiach dotyczących wypełniania obowiązków urzędu burmistrza oraz finansowych nagrodach radnych gminnych.

hetmana ze względu na podwójną rolę, jaką zaczęli pełnić. Konstrukcja czeskiej administracji publicznej opiera się bowiem od tego momentu na modelu zintegrowanej administracji w tym znaczeniu, iż samorządowy kraj realizuje zadania z zakresu samorządu terytorialnego, ale także zadania zlecone administracji państwowej i za ich wykonanie odpowiedzialność ponosi właśnie organ wykonawczy samorządowego kraju. Czeski hetman łączy w sobie funkcje polskiego marszałka województwa i wojewody, z tą różnicą, że organy administracji państwowej nie mają możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na decyzje hetmana, kontroli jego działania i co za tym idzie możliwości jego odwołania z funkcji.

Prawo odwołania organu wykonawczego samorządowego kraju, czyli rady kraju należy do przedstawicielstwa krajowego jako organu, który radę powołał. Podstawy odwołania są więc zazwyczaj natury politycznej, gdy zmianie ulegnie podział sił politycznych wewnątrz przedstawicielstwa lub gdy rada utraci zaufanie danej większości, która ją powołała.

Słowacja

Mandat przewodniczącego samorządowego kraju na Słowacji wygasa wskutek:

- a) upływu kadencji,
- b) odmówienia złożenia przysięgi lub złożenia jej z zastrzeżeniem,
- c) zrzeczenia się mandatu,
- d) prawomocnego orzeczenia sądowego skazującego za przestępstwo umyślne, jeśli wykonanie kary nie zostało zawieszone,
- e) pozbawienia lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych,
- f) utraty stałego miejsca pobytu w gminie leżącej na terytorium samorządowego kraju, w którym uzyskał mandat przewodniczącego,
- g) odwołania w wyniku referendum,
- h) śmierci¹⁰²⁴.

Funkcji przewodniczącego samorządowego kraju nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- a) radnego przedstawicielstwa,
- b) członka organu osoby prawnej utworzonej przez samorządowy kraj,
- c) statutowego zastępcy osoby prawnej z udziałem majątku samorządowego kraju,
- d) pracownika samorządowego kraju,
- e) starosty gminy lub burmistrza miasta,

¹⁰²⁴ Art. 17 ustawy o samorządowych krajach.

f) określonymi w odrębnych przepisach¹⁰²⁵.

Przedstawicielstwo samorządowego kraju może zarządzić przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania przewodniczącego samorządowego kraju, jeśli:

- 1) jest nieobecny lub niezdolny do wykonywania swoich funkcji dłużej niż sześć miesięcy,
- 2) w sposób rażący i powtarzający się zaniedbuje swoje obowiązki, co prowadzi do problemów w działaniu administracji samorządowego kraju,
- 3) z wnioskiem o odwołanie wystąpi co najmniej 30% uprawnionych wyborców.

Referendum jest ważne, jeśli w głosowaniu wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych, a wynik jest wiążący, jeśli za odwołaniem oddano więcej niż połowę ważnych głosów¹⁰²⁶.

Podsumowanie

1. Tylko na Słowacji wyboru organu wykonawczego samorządowego kraju dokonuje się w sposób bezpośredni, jego odwołanie może więc nastąpić także w wyniku głosowania mieszkańców w formie referendum krajowego w tej sprawie.
2. W Polsce, Czechach i na Węgrzech organ wykonawczy wyższych jednostek samorządu terytorialnego jest wybierany w sposób pośredni przez organ stanowiący i to właśnie ten organ jest uprawniony do jego odwołania przed upływem kadencji, a decyzja ma wówczas charakter bardziej polityczny.

c) zadania

Polska

Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady,
- 2) wykonywanie uchwał rady,
- 3) gospodarowanie mieniem powiatu (oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i upoważniona przez zarząd osoba),
- 4) wykonywanie budżetu powiatu (do wyłącznej kompetencji zarządu należy zaciąganie zobowiązań w ramach upoważnienia rady powiatu, emitowanie papierów wartościowych,

¹⁰²⁵ Art. 16 ustawy o samorządowych krajach.

¹⁰²⁶ Art. 15 ustawy o samorządowych krajach.

- dokonywanie wydatków budżetowych, zgłaszanie propozycji zmian w budżecie powiatu, dysponowanie rezerwą budżetową),
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu,
 - 6) określanie regulaminów jednostek organizacyjnych powiatu.

Do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu zarząd może upoważnić pracowników starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu. W pracach zarządu powiatu biorą udział sekretarz i skarbnik z głosem doradczym. Zarząd podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Członek zarządu nie może jednak brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Zarząd województwa wykonuje te zadania, które nie są zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, ustawa o samorządzie województwa wprowadza więc domniemanie kompetencji w zakresie zadań należących do samorządu województwa na rzecz zarządu jako organu wykonawczego. Jest to odmienna konstrukcja ustrojowa od przyjętej na poziomie gminy, gdzie zasada domniemania kompetencji została przyznana organowi stanowiącemu, czyli radzie gminy, natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym żadne przepisy w tym zakresie nie występują. Zadania zarządu województwa są więc bardziej rozbudowane niż analogicznie w przypadku zarządu na szczeblu powiatu. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- 1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa,
- 2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw wynikających z posiadanych przez województwo akcji i udziałów (do składania oświadczeń woli w imieniu województwa upoważniony jest marszałek wraz z członkiem zarządu),
- 3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa (do wyłącznych kompetencji zarządu należy zaciąganie zobowiązań z upoważnienia sejmiku, emitowanie papierów wartościowych w ramach upoważnienia udzielonego przez sejmik, dokonywanie wydatków budżetowych, zgłaszanie zmian w budżecie województwa, dysponowanie rezerwami budżetowymi),
- 4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie,
- 5) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- 6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników,

7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego¹⁰²⁷.

Szczególne pozycje wśród członków zarządu powiatu i województwa mają ich przewodniczący- starosta powiatu oraz marszałek województwa. Posiadają oni kompetencje wynikające z pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu, ale także własne, samodzielne uprawnienia przyznane jako organowi monokratycznemu. Jako przewodniczący zarządu zajmują się organizacją pracy zarządu- zwołują posiedzenia, ustalają porządek obrad, prowadzą obrady. Ponadto w sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zdrowia i życia oraz mogących spowodować znaczne straty materialne podejmują czynności niezbędne należące do właściwości zarządu, które wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu lub województwa (wyjątek stanowią przepisy porządkowe zastrzeżone do wyłącznej kompetencji zarządu). Do kompetencji własnych starosty i marszałka należy kierowanie bieżącymi sprawami powiatu czy województwa, reprezentowanie tych jednostek na zewnątrz, zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników odpowiednio starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego (starosta i marszałek pełnią funkcje kierownika tych urzędów) oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁰²⁸. Ustawa o samorządzie powiatowym i województwa przewidują domniemanie kompetencji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na rzecz starosty i marszałka, czyli przewodniczących zarządu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Mogą oni jednak upoważnić swoich zastępców, pozostałych członków zarządu, pracowników starostwa lub urzędu marszałkowskiego, czy kierowników jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji administracyjnych w ich imieniu. Od decyzji tych służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Ponadto starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- 2) zatwierdza programy ich działania,
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli¹⁰²⁹.

Węgry

¹⁰²⁷ Art. 41, ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰²⁸ E. Zieliński, *Samorząd w Polsce*, Warszawa 2004, s. 67-68 i 97.

¹⁰²⁹ Art. 35, ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przewodniczący zgromadzenia ogólnego województwa pełni jednocześnie funkcję organu wykonawczego województwa oraz przewodniczącego organu stanowiącego. Do jego zadań jako przewodniczącego organu stanowiącego należy zwoływanie sesji ogólnego zgromadzenia województwa, ich prowadzenie i dbanie o porządek w trakcie obrad. Jako organ wykonawczy odpowiada on za realizację podjętych przez ogólne zgromadzenie uchwał w sprawach wojewódzkich, jego zadania polegają więc w szczególności na:

- 1) rozdzielaniu obowiązków w przygotowaniu i wprowadzaniu w życie swoich decyzji oraz uchwał zgromadzenia województwa,
- 2) podejmowaniu decyzji w sprawach z zakresu administracji państwowej przekazanych do jego kompetencji przepisami prawa,
- 3) wypełnianiu praw i obowiązków pracodawcy w stosunku do swojego zastępcy, sekretarza województwa, kierowników instytucji wojewódzkich,
- 4) przedstawianiu propozycji dotyczących wewnętrznej organizacji urzędu wojewódzkiego¹⁰³⁰.

Ponadto odpowiada on za reprezentowanie województwa na zewnątrz.

Czechy

Rada kraju jako organ wykonawczy:

- 1) przygotowuje projekty uchwał przedstawicielstwa krajowego,
- 2) przedstawia swoje propozycje, sugestie dla przeprowadzenia dyskusji na forum przedstawicielstwa krajowego,
- 3) wykonuje budżet kraju oraz zarządza środkami finansowymi w oparciu o zapisy budżetu,
- 4) określa liczbę pracowników urzędu krajowego oraz wysokość ich pensji,
- 5) na wniosek dyrektora urzędu mianuje dyrektorów poszczególnych departamentów urzędu krajowego,
- 6) ustanawia komisje jako swoje organy doradcze, powołuje ich przewodniczących oraz członków,
- 7) pełni funkcję właściciela w stosunku do osób prawnych utworzonych przez kraj,
- 8) mianuje i odwołuje dyrektorów jednostek podległych samorządowemu krajowi,
- 9) wydaje zarządzenia¹⁰³¹.

Ważną pozycję wśród organów samorządowego kraju zajmuje hetman, który jednocześnie pełni funkcję przewodniczącego przedstawicielstwa krajowego, radnego, przewodniczącego rady kraju i jej członka. Oznacza to, że oprócz zadań wynikających

¹⁰³⁰ Art. 35 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹⁰³¹ Art. 59, ust. 1 ustawy o krajach.

z przewodniczenia organowi stanowiącemu i wykonawczemu samorządowego kraju, jak np. zwoływanie posiedzeń, przewodniczenie ich posiedzeniom, podpisywanie przyjętych uchwał i zarządzeń) posiada on kompetencje niezależne. Reprezentuje kraj na zewnątrz, po zatwierdzeniu przez ministra spraw wewnętrznych mianuje i odwołuje dyrektora urzędu krajowego oraz określa wysokość jego wynagrodzenia, odpowiada za politykę informacyjną urzędu krajowego. Hetman może zawiesić wykonanie zarządzenia rady kraju, jeśli jest ono sprzeczne z prawem i przekazuje je na najbliższe posiedzenie przedstawicielstwa krajowego w celu podjęcia przez nie ostatecznej decyzji¹⁰³². Hetman może ponadto powołać specjalne organy do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji państwowej (takimi organami mogą być np. rada bezpieczeństwa kraju, komisja powodziowa, czy sztab kryzysowy samorządowego kraju)¹⁰³³. Jeśli hetman jest nieobecny lub złożył rezygnację, do czasu jego powrotu lub wyboru nowego hetmana jego obowiązki wykonuje zastępca.

Słowacja

Do zadań przewodniczącego samorządowego kraju jako organu wykonawczego należy reprezentowanie kraju na zewnątrz, w sprawach majątkowych, pracowniczych, rozstrzyganie o prawach i obowiązkach osób prawnych i osób fizycznych przekazanych do jego kompetencji przez prawo. Wobec decyzji podjętych przez przewodniczącego przysługuje środek odwoławczy do sądu. Pełni on jednocześnie funkcję przewodniczącego przedstawicielstwa krajowego, zwołuje więc jego sesje, prowadzi obrady, podpisuje wszystkie uchwały przyjęte przez organ stanowiący. Może odmówić podpisania uchwały lub zarządzenia przedstawicielstwa, jeśli stwierdzi, iż akt ten jest sprzeczny z ustawami lub niekorzystny dla interesu samorządowego kraju. Wówczas przedstawicielstwo może większością ponad połowy głosów wszystkich radnych potwierdzić zakwestionowaną przez przewodniczącego uchwałę, a jeśli tego nie robi w ciągu dwóch miesięcy od jej przyjęcia, uchwała traci moc prawną. Z reguły raz na miesiąc przewodniczący zwołuje spotkanie przewodniczących komisji w celu omówienia bieżących spraw ważnych dla działania i rozwoju samorządowego kraju. Przewodniczący ma prawo nałożenia kary pieniężnej do wysokości 500 000 Sk osobie prawnej lub fizycznej za naruszenie zarządzenia.

¹⁰³² Art. 61-64 ustawy o krajach.

¹⁰³³ P. Mrkǎvka, *Wláda i finanše...*, s. 149.

Podsumowanie

1. W większości krajów wyszehradzkich organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego lub przewodniczący kolegiального organu wykonawczego tej jednostki, jak w przypadku Czech pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego organu stanowiącego tej jednostki (wyjątek stanowi Polska, gdzie obie funkcje są rozdzielone).
2. We wszystkich państwach wyszehradzkich organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego lub jednoosobowo przewodniczący kolegiального organu wykonawczego (w Czechach i w Polsce) odpowiada za reprezentowanie tej jednostki na zewnątrz.
3. Kompetencje organu wykonawczego odnoszą się do przygotowywania projektów uchwał i budżetu, wykonywania uchwał organu stanowiącego, gospodarowania mieniem danej jednostki samorządowej, do spraw personalnych w aparacie administracyjnym danej jednostki.

d) wzajemne relacje między organem stanowiącym i wykonawczym

Polska

Na szczeblu powiatu i województwa los organu wykonawczego zależy od decyzji organu stanowiącego, który dysponuje prawem powołania, ale i odwołania zarządu. Pośredni sposób powołania zarządu czyni go podporządkowanym politycznej większości w radzie powiatu lub sejmiku województwa, a kolegialna struktura powoduje rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Powiat i województwo są jednostkami, w których większe znaczenie niż na szczeblu gminnym odgrywają partie polityczne ze względu na proporcjonalny system wyborczy oraz możliwość zgłaszania kandydatów na radnych głównie przez partie polityczne (choć komitety wyborców również takim prawem dysponują). Działanie zarządu w decydującym stopniu zależy więc od układu sił w organie stanowiącym. Warto jednak podkreślić, iż ustawodawca wyróżnia niejako przewodniczącego zarządu- starostę i marszałka przyznając im znacznie szerszy zakres uprawnień m.in. do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, reprezentowania danej jednostki na zewnątrz czy wypełniania uprawnień pracodawcy w stosunku do pracowników starostwa powiatowego czy urzędu marszałkowskiego. To wybrany w pierwszej kolejności starosta i marszałek wnioskuje o powołanie pozostałych członków zarządu wraz

ze swoim zastępcą, a rezygnacja lub odwołanie starosty lub marszałka ze stanowiska pociąga za sobą odwołanie całego składu zarządu.

Węgry

Zgromadzenie ogólne województwa pełni funkcję pracodawcy w odniesieniu do przewodniczącego województwa, określa więc m.in. wysokość jego wynagrodzenia. Fakt, iż przewodniczący w przeciwieństwie do burmistrza w gminie pochodzi z wyborów pośrednich, czyli jest wybierany przez zgromadzenie ogólne województwa spośród jego członków powoduje, że pozycja przewodniczącego jest w dużym stopniu zależna od organu stanowiącego i nie posiada on mocnego mandatu do rządzenia. Zgromadzenie ogólne województwa wybiera zastępcę przewodniczącego spośród swoich członków, a także sekretarza województwa, ma zatem wpływ na dobór bezpośrednich współpracowników przewodniczącego.

Czechy

W Republice Czeskiej na szczeblu samorządowego kraju szczególną rolę odgrywa hetman, czyli przewodniczący organu wykonawczego, łączy on bowiem w sobie kompetencje typowo samorządowe, jak i leżące w zakresie działania przedstawiciela administracji państwowej w terenie. Ze względów politycznych stało się to przyczyną wielu konfliktów między rządem a hetmanami w poszczególnych krajach głównie w sprawach, które znajdują się na styku administracji państwowej i samorządowej. Sytuacja taka ma miejsce zwłaszcza, gdy rządząca partia lub koalicja partii politycznych sprawująca władzę na szczeblu kraju, nie zdobywa wystarczającej większości, by rządzić w poszczególnych samorządowych krajach i obsadzać stanowiska hetmanów. Hetman nie jest bowiem organem administracji rządowej i nie ma obowiązku popierania i realizowania polityki rządu.

Problem ten nie dotyczy jednak relacji wewnątrz samorządu krajowego, jako że sposób powoływania organu wykonawczego-pośredni, powoduje, że członkami rady kraju zostają przedstawiciele partii, które uzyskały większość mandatów w przedstawicielstwie krajowym. Ponadto, jak zostało to scharakteryzowane wyżej, ordynacja uniemożliwia zdobycie mandatu przez kandydatów niezależnych, co oznacza upolitycznienie samorządu krajowego poprzez reprezentacje typowo partyjne. Konflikt natury politycznej wewnątrz przedstawicielstwa krajowego może skutkować odwołaniem rady

i hetmana z zajmowanych stanowisk. Zawsze jednak rada będzie reprezentowała interes partii lub koalicji posiadającej większość w przedstawicielstwie mając jej poparcie dla swoich decyzji i w ten sposób zapewniając współpracę w łonie samorządu krajowego. Naruszenie interesu owej większości wiąże się z możliwością pociągnięcia rady do odpowiedzialności politycznej poprzez jej odwołanie. Istotnym uprawnieniem przedstawicielstwa krajowego w odniesieniu do rady kraju jest możliwość unieważnienia decyzji podjętej przez radę kraju, jeśli jest ona niewłaściwa. Z wnioskiem w tej sprawie może wystąpić hetman, przedstawicielstwo krajowe musi wówczas go rozpatrzyć na najbliższej sesji¹⁰³⁴.

Słowacja

Bezpośredni wybór przewodniczącego samorządowego kraju, podobnie jak na szczeblu gminnym czyni go osobą numer jeden w kraju. Za swoje działanie przewodniczący odpowiada jedynie przed wyborcami, którzy mogą zainicjować jego odwołanie w referendum. Przewodniczący łączy funkcje organu wykonawczego, jak i przewodniczącego przedstawicielstwa gminnego i wówczas decyduje zarówno o terminie, ale i porządku obrad przedstawicielstwa. Jako przewodniczący podpisuje wszystkie uchwały przedstawicielstwa krajowego, natomiast ma prawo odmówić podpisania uchwały, która może w jego mniemaniu naruszyć interes samorządowego kraju. Żeby przełamać weto przewodniczącego, przedstawicielstwo jest zobowiązane w ciągu dwóch miesięcy ponownie przyjąć uchwałę większością ponad połowy wszystkich radnych, w przeciwnym razie traci ona moc. W układzie władzy na poziomie samorządowego kraju istotne znaczenia ma także fakt otrzymania stosownych uprawnień kreacyjnych. Przewodniczący powołuje dyrektora urzędu krajowego, a na jego wniosek przedstawicielstwo mianuje spośród radnych wiceprzewodniczącego. Przedstawicielstwo krajowe posiada natomiast prawo obsadzenia stanowiska głównego kontrolera.

Podsumowanie

1. W układzie władzy na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich zaobserwować można tendencję do wzmocnienia pozycji organu stanowiącego jako posiadającego bezpośredni mandat do rządzenia.

¹⁰³⁴ Art. 35, ust. 3 oraz art. 62 ustawy o krajach.

2. W Czechach, Polsce i na Węgrzech organ wykonawczy wyższej jednostki samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność polityczną przed organem stanowiącym, co uzależnia go od woli większości radnych.
3. Wyjątkiem staje się układ sił na poziomie samorządowego kraju na Słowacji, gdzie także organ wykonawczy pochodzi z powszechnych i bezpośrednich wyborów i funkcja ta jest spersonalizowana ze względu na przyjęcie rozwiązania jednoosobowej struktury organu wykonawczego- na Słowacji przyjęto więc model silnego organu wykonawczego zarówno w gminie, jak i na szczeblu samorządowego kraju.
4. O pozycji organu wykonawczego wyższej jednostki samorządu terytorialnego na Słowacji świadczy także fakt, iż ponosi on bezpośrednią odpowiedzialność za swoje działanie przed wyborcami, a nie przed organem stanowiącym, który może jedynie zainicjować procedurę odwołania przewodniczącego samorządowego kraju w referendum, a sam nie dysponuje prawem pozbawienia go funkcji.

e) aparat administracyjny

Polska

Zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy, a zarząd województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Podobnie kształtuje się pozycja marszałka województwa, który również pełni funkcje kierownika urzędu marszałkowskiego, zwierzchnika służbowego pracowników tego urzędu oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁰³⁵.

W strukturze organizacyjnej urzędu marszałkowskiego można wyróżnić następujące departamenty: budżetu i finansów, geodezji i kartografii, inwestycji regionalnych, funduszy europejskich, edukacji i sportu, kultury, dziedzictwa narodowego i turystyki, polityki społecznej, organizacyjny, prawny, środowiska i rozwoju obszarów

¹⁰³⁵ Art. 43 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

wiejskich, transportu, gospodarki i infrastruktury oraz kancelaria zarządu i sejmiku województwa¹⁰³⁶.

Z kolei w ramach starostwa powiatowego podstawowymi wydziałami są: wydział organizacji i spraw obywatelskich, komunikacji, transportu i dróg powiatowych, finansowo-budżetowy, geodezji, katastru i obrotu nieruchomościami, architektury i budownictwa, rolnictwa, ochrony środowiska i leśnictwa, oświaty i sportu oraz kultury, turystyki i promocji¹⁰³⁷.

Ponadto, na szczeblu powiatu działają Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (w miastach na prawach powiatu Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej), które realizują zadania z zakresu pomocy społecznej, rehabilitacji osób niepełnosprawnych) oraz biura Rzeczników Praw Konsumentów.

Na szczeblu powiatu istnieje tzw. powiatowa administracja zespolona działająca pod zwierzchnictwem starosty. Stanowią ją:

- 1) starostwo powiatowe,
- 2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- 3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁰³⁸.

W skład powiatowych służb, inspekcji i straży wchodzi obecnie:

- 1) komenda powiatowa policji,
- 2) komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej,
- 3) powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli może zostać utworzona komisja bezpieczeństwa i porządku, której kadencja trwa 3 lata. W skład komisji wchodzi:

- 1) starosta jako przewodniczący komisji,
- 2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- 3) trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu,
- 4) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) policji¹⁰³⁹.

Do zadań komisji należy:

- a) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

¹⁰³⁶ <http://www.malopolskie.pl/UMDepartamenty/Departamenty/>

¹⁰³⁷ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 203.

¹⁰³⁸ Art. 33b ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

¹⁰³⁹ Art. 38a, ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym.

- b) opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych, wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- c) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- d) opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- e) opiniowanie projektu budżetu powiatu, aktów prawa miejscowego związanych z zagadnieniami bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁰⁴⁰.

Wśród pracowników samorządowych ważną pozycję zajmują sekretarz i skarbnik powiatu oraz na szczeblu województwa tylko skarbnik jako główny księgowy budżetu województwa. Sekretarza i skarbnika powiatu powołuje i odwołuje na wniosek starosty rada powiatu, natomiast skarbnika województwa powołuje i odwołuje na wniosek marszałka województwa sejmik województwa, podejmując stosowną uchwałę w tej sprawie bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym¹⁰⁴¹. Osoby pełniące funkcje skarbnika i sekretarza powiatu oraz skarbnika województwa uczestniczą w pracach i obradach zarządu powiatu i województwa oraz rady powiatu i sejmiku województwa z głosem doradczym. Sekretarz powiatu w imieniu starosty sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez poszczególne wydziały starostwa, w szczególności nad terminowym i prawidłowym załatwianiem spraw, przestrzeganiem prawa przez pracowników starostwa. Ponadto sekretarz zapewnia merytoryczną i techniczno-organizacyjną obsługę posiedzeń organów kolegialnych powiatu oraz wykonuje inne zadania w ramach upoważnień udzielonych przez zarząd powiatu i starostę. Status pracowników samorządowych starostwa powiatu oraz urzędu marszałkowskiego reguluje podobnie jak w przypadku urzędników gminnych ustawa o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁰⁴².

Węgry

Pracę organów województwa na Węgrzech wspomaga urząd wojewódzki (węg. *Önkormányzati hivatal*), który odpowiada za merytoryczne przygotowanie decyzji organów województwa, a następnie za ich realizację i nadzór nad sprawnym ich wykonaniem. Kierownikiem

¹⁰⁴⁰ Art. 38a, ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁰⁴¹ Art. 44 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁴² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593.

urzędu jest sekretarz województwa (węg. *főjegyző*) powoływany przez zgromadzenie ogólne województwa¹⁰⁴³. Do zadań sekretarza należy m.in. zapewnienie wykonania zadań samorządu województwa, wydawania kopii aktów urzędowych, wypełnianie praw i obowiązków pracodawcy w stosunku do urzędników wojewódzkich, przy czym w niektórych sprawach jak np. mianowanie, zwalnianie, nagradzanie jest wymagana zgoda przewodniczącego zgromadzenia ogólnego. Sekretarz uczestniczy w sesjach zgromadzenia ogólnego, jego komisji, odpowiada za realizację zadań z zakresu administracji państwowej¹⁰⁴⁴, posiada więc kompetencje decyzyjne zwłaszcza w odniesieniu do tych departamentów, które zajmują się realizacją zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Pracownicy urzędu posiadają status urzędników publicznych w oparciu o zapisy ustawy o statusie urzędników publicznych¹⁰⁴⁵.

W strukturze wewnętrznej urzędu funkcjonują następujące działy: gabinet przewodniczącego ogólnego zgromadzenia województwa, sekretariat ogólnego zgromadzenia, departament edukacji i polityki społecznej, departament finansów i inwestycji, departament rozwoju regionalnego i spraw zagranicznych, sekretariat obrony¹⁰⁴⁶.

Czechy

Urząd krajowy (czes. *krajský úřad*) stanowi aparat pomocniczy organów krajowych wykonując zadania mu powierzone zarówno w zakresie zadań własnych samorządowego kraju, jak i zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Na czele urzędu stoi jego dyrektor (czes. *ředitel krajského úřadu*) mianowany i odwoływany przez hetmana po uprzednim uzyskaniu zgody ministra spraw wewnętrznych. Dyrektor urzędu krajowego nie może być członkiem partii politycznej, nie może ponadto łączyć swojej funkcji z funkcją posła, senatora oraz radnego gminy lub kraju. Bierze on udział w sesjach przedstawicielstwa krajowego oraz w posiedzeniach rady z głosem doradczym, a za swoją pracę ponosi odpowiedzialność przed hetmanem kraju. Do podstawowych jego zadań należy zabezpieczanie wykonywania zadań zleconych, występowanie z wnioskiem do ministra spraw wewnętrznych w sprawie stwierdzenia nieważności rozporządzeń gminnych¹⁰⁴⁷. Pełni on funkcję przełożonego pracowników urzędu krajowego, podejmuje decyzje w sprawach wysokości ich wynagrodzenia, nagrodach i karach, nadzoruje ich pracę, określa zasady organizacji i działania urzędu.

¹⁰⁴³ *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004, str. 17.

¹⁰⁴⁴ Art. 36 ustawy o samorządzie terytorialnym.

¹⁰⁴⁵ Act No. XXIII of 1992 on the Status of Civil Servants.

¹⁰⁴⁶ <http://www.inszm.hu/site/?lang=1&f=15&p=73>

¹⁰⁴⁷ P. Mrkývka, *Władza i finanse*, s. 148.

Urząd krajowy dzieli się na wydziały, departamenty, sekretariat dyrektora oraz sekretariat hetmana kraju¹⁰⁴⁸. We wszystkich urzędach krajowych znajdują się departamenty: wewnętrznego audytu, działalności gospodarczej, transportu, ochrony zdrowia, spraw socjalnych, kultury i ochrony zabytków, szkolnictwa, młodzieży i sportu, środowiska i rolnictwa, rozwoju regionalnego, planowania przestrzennego i budownictwa oraz finansów¹⁰⁴⁹. Regulamin wewnętrzny urzędu wydaje jego dyrektor.

Słowacja

Za sprawy administracyjne i organizacyjne organów samorządowego kraju (przedstawicielstwa, przewodniczącego) odpowiada urząd (sł. *krajský úrad*), który tworzą pracownicy samorządowego kraju. Strukturę urzędu, liczbę pracowników i zakres ich obowiązków określa przedstawicielstwo, zaś pracę urzędu organizuje dyrektor (sł. *prednosta úradu*) urzędu odpowiedzialny przed przewodniczącym kraju. Według zapisów ustawy o samorządowych krajach przedstawicielstwo krajowe musi powołać głównego kontrolera na sześcioletnią kadencję. Jest on pracownikiem samorządowym wykonującym zadania z zakresu kontroli wykonywania zadań samorządowego kraju, wykonania budżetu i zarządzania majątkiem samorządowego kraju. Co najmniej raz w roku kontroler jest zobowiązany przedłożyć przedstawicielstwu sprawozdanie z działalności. Za wykonywanie swoich obowiązków odpowiada przed przedstawicielstwem, które może go odwołać z funkcji przed upływem kadencji w przypadku:

- a) wydania prawomocnego orzeczenia sądowego skazującego za przestępstwo umyślne, gdy wykonanie kary nie zostało zawieszone,
- b) naruszenia zakazu łączenia funkcji,
- c) rażącego i powtarzającego się zaniedbywania obowiązków,
- d) utraty lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych¹⁰⁵⁰.

Funkcja głównego kontrolera wygasa wskutek upływu kadencji, zrzeczenia się funkcji, odwołania z funkcji lub śmierci. Funkcji głównego kontrolera samorządowego kraju nie można łączyć m.in. z funkcją radnego przedstawicielstwa, przewodniczącego samorządowego kraju, członka organu osoby prawnej utworzonej przez samorządowy kraj, innego pracownika samorządowego kraju. Administracyjne i organizacyjne zadania związane z pracą głównego

¹⁰⁴⁸ Art. 68-69 ustawy o krajach.

¹⁰⁴⁹ <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=8862&TypeID=2>

¹⁰⁵⁰ Art. 19 ustawy o samorządowych krajach.

kontrolera realizuje powoływany oddział głównego kontrolera, ze którego działanie odpowiada kontroler.

Podsumowanie

1. We wszystkich krajach wyszehradzkich istnieje aparat administracyjny, którego zadaniem jest wspomaganie pracy organów wyższych jednostek samorządu terytorialnego.
2. Aparat administracyjny stanowi odpowiednią strukturę organizacyjną w postaci urzędu z określoną liczbą departamentów czy wydziałów (w zależności od zakresu spraw należących do kompetencji danej jednostki) oraz grupę zatrudnionych na potrzeby obsługi interesantów oraz wykonywania określonych zadań pracowników samorządowych.
3. Na czele urzędu wyższej jednostki samorządu terytorialnego, pełniąc funkcje kierownika i przełożonego pracowników, stoi dyrektor (w Czechach, na Słowacji), marszałek na szczeblu województwa w Polsce) bądź sekretarz urzędu (na Węgrzech i na szczeblu powiatu w Polsce).

ZAKOŃCZENIE

Polska, Czechy, Węgry i Słowacja stały się członkami Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., co stanowiło potwierdzenie ich wieloletnich dążeń integracyjnych. „Fakt przystąpienia tej grupy państw do Unii Europejskiej należy traktować jako uznanie dla rezultatów reform ustrojowych oraz potwierdzenie faktu osiągnięcia statusu krajów o ustabilizowanym systemie demokratycznym”¹⁰⁵¹. Od momentu przełomu politycznego lat 80. i 90. XX wieku kraje te przeszły długą drogę budowy nowoczesnego ładu demokratycznego, którego najbardziej charakterystycznymi cechami są:

- 1) „gospodarka rynkowa,
- 2) pluralizm polityczny, oparty na demokratycznej procedurze wyborczej,
- 3) organizowanie życia społecznego na podstawie przepisów prawa, stanowionych przez demokratycznie wybranych przedstawicieli określonych zbiorowości (narodu, wspólnot lokalnych i regionalnych)”¹⁰⁵².

Jednym z podstawowych kierunków zmian w państwach Europy Środkowej okresu transformacji ustrojowej stała się decentralizacja władzy publicznej poprzez tworzenie struktur samorządu terytorialnego. Podstawowe regulacje dotyczące samorządu terytorialnego zawarte zostały w nowych demokratycznych konstytucjach, ustawach samorządowych oraz ordynacjach wyborczych opartych na zasadach powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego. Wyłania się z nich wspólny katalog zasad, w oparciu o które działają jednostki samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich:

- 1) gmina oraz wyższa jednostka samorządu terytorialnego jest niezależną, samodzielną jednostką podziału terytorialnego, a przynależność do tych społeczności ma charakter powszechny, powstający z mocy prawa,
- 2) jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została osobowość prawna, dzięki czemu posiadają one prawo zarządzania własnym majątkiem oraz środkami finansowymi w sposób niezależny i samodzielny w oparciu o warunki określone w prawie (istotny jest fakt wyodrębnienia kategorii mienia komunalnego oraz niezależnego od budżetu państwa budżetu gminnego).
- 3) jednostkom samorządu terytorialnego przekazana została do wykonania część zadań publicznych, które wykonują one we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i są ograniczone

¹⁰⁵¹ J. Wojnicki, *Droga Europy Środkowej do Unii Europejskiej (Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry)*, Warszawa 2007, s. 100.

¹⁰⁵² P. Buczkowski, *Samorząd terytorialny u progu drugiej kadencji* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 215.

- w tym zakresie tylko przepisami prawa, a ich działalność podlega nadzorowi ze strony państwa tylko w oparciu o zasadę legalności,
- 4) jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie przyznanych im zadań publicznych,
 - 5) mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego otrzymali prawo wyboru swoich przedstawicieli do organów tych jednostek oraz prawo bezpośredniego udziału w sprawach wspólnoty lokalnej czy regionalnej poprzez podejmowanie decyzji w referendum lokalnym czy poprzez inne formy demokracji bezpośredniej przewidziane w prawie¹⁰⁵³.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej charakteryzują się jednak także doświadczeniem znaczącym zróżnicowaniem strukturalnego i funkcjonalnego aspektu władzy lokalnej. Skonstruowanie jednolitej typologii czy jednolitego modelu pozwalającego na całościowe opisanie wymiaru samorządu terytorialnego w analizowanych krajach jest kwestią złożoną, a przyczyn należy upatrywać w zróżnicowanym stopniu zaawansowania reform decentralizacyjnych, różnic wynikających z wielkości terytorium, populacji poszczególnych państw, wizji rozwoju kraju, mających na uwadze uwarunkowania historyczne, kulturowe, społeczne, gospodarcze. Jako podstawowe obszary analityczne do budowania typologii porównawczej przyjęto takie elementy, jak: struktura terytorialna (szczeble samorządu terytorialnego, wielkość jednostek samorządowych), miejsce samorządu w administracji publicznej, podział zadań i kompetencji pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego, finanse samorządu terytorialnego, wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządowych (sposób wyboru organów, ich zadania, wzajemne relacje).

We wszystkich państwach wyszehradzkich postulat przywrócenia samorządu terytorialnego oraz decentralizacji stał się jednym z pierwszych haseł przełomu. Kraje te rozpoczęły proces odbudowy samorządu terytorialnego po okresie centralizacji socjalistycznej od poziomu gminnego. Zarówno w Polsce, na Węgrzech, jak i w Czechosłowacji powstały samorządne gminy. Gwałtowny proces demokratyzacji życia publicznego i presja oddolna spowodowała niespotykany proces fragmentacji terytorialnej w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji, gdzie podział gminny należy obecnie do najbardziej rozdrobnionych struktur terytorialnych w Europie. Wpływ na to miały z jednej strony przesłanki natury politycznej poprzez dążenie do otrzymania statusu gminy i co za tym idzie samodzielności decyzyjnej przez niemal każdą miejscowość po okresie scalania

¹⁰⁵³ J. Stępień, *Problem decentralizacji* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 208-212.

w systemie socjalistycznym, z drugiej strony względy historyczne, czyli powrót do tradycji gmin jednowioskowych. Podobny proces nie miał natomiast miejsca w Polsce, gdzie powstały stosunkowo duże gminy. Polska, będąca największym powierzchniowo oraz pod względem liczby mieszkańców najludniejszym krajem spośród „czwórki wyszehradzkiej”, jest podzielona na 2478 gmin, gdzie dla porównania w Republice Czeskiej istnieje 6250 gmin, na Węgrzech- 3152 gminy, a na Słowacji- 2891 gmin. Przeciętna polska gmina liczy około 15 500 mieszkańców i nie występuje ani jedna gmina o liczbie mieszkańców poniżej tysiąca. Z kolei w Czechach przeciętna gmina liczy około 1700 mieszkańców, zaś odsetek gmin poniżej tysiąca mieszkańców wynosi 80%, na Węgrzech- średnia liczba mieszkańców gmin to około 3300, a gminy liczące mniej niż tysiąc mieszkańców stanowią 55%, na Słowacji przeciętna gmina liczy około 1900 mieszkańców, a gmin poniżej tysiąca jest 68%. Struktury lokalne w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji należą więc do silnie rozdrobnionych, zaś Polska reprezentuje model skonsolidowany. Z tego względu Polska przybliża się w swych rozwiązaniach do państw północnej Europy, a pozostałe kraje wyszehradzkie prezentują tendencje zbliżone do państw Europy południowej. Wiąże się z tym ponadto podejście do samej instytucji samorządu terytorialnego, który na północy kontynentu postrzegany jest przede wszystkim jako dostarczyciel usług, z kolei na południu jawi się jako instytucja typowo polityczna, gwarantująca społecznościom lokalnym zasadę przedstawicielstwa. Początkowo w dekadzie lat 90. najbardziej zdecentralizowanym państwem spośród „czwórki wyszehradzkiej” były Węgry, a najmniej zdecentralizowanym krajem była z kolei Słowacja. Od 1990 roku tylko na Węgrzech działał dwuszczeblowy samorząd terytorialny, którego jednostkami były gminy i województwa. Dla pozostałych krajów wyszehradzkich jednym z głównych celów budowy samorządu terytorialnego było dążenie do powołania wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Przyczyn tej dysproporcji należy szukać w sferze politycznych planów reformatorskich głównych partii rządzących oraz ich determinacji w urzeczywistnianiu własnych zamierzeń. Na Słowacji lata rządów Vladimíra Mečiara oznaczały realizację wizji państwa scentralizowanego i dopiero odsunięcie wspomnianego polityka i partii, której był liderem (Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji) od władzy umożliwiło podjęcie reform także w odniesieniu do funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dzięki determinacji rządu premiera Mikuláša Dzurindy Słowacji udało się przeprowadzić kolejny etap reformy administracji publicznej, polegający na wprowadzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznaczało to przeprowadzenie procesu decentralizacji poprzez przekazanie części zadań nowo powstałym samorządowym krajom oraz gminom. Kolejnym

krokiem stały się zmiany systemu finansów lokalnych i wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie środki na realizację przyznanych im zadań publicznych. Wspomniane zmiany organizacyjne i funkcjonalne w systemie administracji publicznej spowodowały, iż Słowacja stała się w większym stopniu krajem zdecentralizowanym, w którym samorząd terytorialny odgrywa obecnie znacznie silniejszą rolę w systemie władzy publicznej niż poprzednio. Z tego więc względu należy pozytywnie ocenić zakres dokonanych na Słowacji zmian. Podobną drogą poszły pozostałe kraje wyszehradzkie- Czechy i Polska, w których ostrożna decentralizacja, rozpoczęta od szczebla gminnego, w ostatnich latach uzupełniona została o poziom regionalny, czy ponadlokalny (powiaty w Polsce), wzmacniając tym samym pozycję samorządu terytorialnego w układzie władzy. Dla Polski, która jako pierwsza z tych krajów zrealizowała zamierzony cel, modelem docelowym stał się model trójszczeblowego samorządu terytorialnego- z dniem 1 stycznia 1999 r. zaczął działać podział na gminę, powiat i województwo. Czechy i Słowacja oraz wspomniane wcześniej Węgry wybrały model dwuszczeblowy. W Czechach od 1 stycznia 2001 r. funkcjonują samorządowe kraje, które uzupełniły dotychczasowy podział na gminy, podobnie na Słowacji jednostkami samorządu terytorialnego są gminy i samorządowe kraje- wprowadzone od 1 stycznia 2002 roku. Niewątpliwie jednym z czynników, mających wpływ na wybór określonego modelu organizacji samorządu terytorialnego, jest wielkość terytorium danego państwa. Istotne znaczenie ma fakt, iż pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego czy to w układzie dwuszczeblowym czy trójszczeblowym nie występują zależności hierarchicznego podporządkowania jednostek niższych jednostkom wyższym. Zarówno gminy, jak i wyższe jednostki samorządu terytorialnego działają niezależnie od siebie i w sposób samodzielny, bez możliwości jakiegokolwiek ingerencji w sprawy i działalność innych jednostek. Członkostwo państw wyszehradzkich w Unii Europejskiej spowodowało wzrost znaczenia samorządu terytorialnego szczebla regionalnego. Polityka regionalna Unii kieruje się kilkoma zasadami, wśród których warta podkreślenia jest konieczność partnerstwa pomiędzy uczestnikami procesu programowania, wdrażania, monitorowania i kontrolowania działań związanych z absorpcją funduszy strukturalnych- wynika z niej, iż rządy poszczególnych krajów członkowskich Unii powinny być zobowiązane do traktowania władz regionalnych i lokalnych jako ważnych partnerów w realizacji polityki rozwoju.

We wszystkich państwach wyszehradzkich samorząd terytorialny stanowi istotny element władzy wykonawczej wchodząc w skład administracji publicznej obok administracji państwowej. Na szczeblu gminy w krajach tych samorząd terytorialny jest jedynym podmiotem

władzy publicznej, na wyższych szczeblach podziału terytorialnego w Polsce (nie na szczeblu powiatu), na Węgrzech i na Słowacji ustanowiono dualizm władzy- obok siebie funkcjonują administracja samorządowa i państwowa. W Czechach przyjęto odmienny model zintegrowanej administracji, w którym na szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego nie istnieją organy państwowej administracji ogólnej (zlikwidowano urzędy powiatowe przekazując większość ich uprawnień gminom, a na poziomie samorządowych krajów funkcjonuje administracja samorządowa w postaci urzędów krajowych, które wykonują zadania administracji państwowej jako zadania zlecone). We wszystkich tych krajach działają jednak organy administracji specjalnej bądź to w granicach jednostek samorządowych, bądź w obrębie innych specjalnych podziałów administracyjnych.

Proces decentralizacji oznacza przekazanie części zadań publicznych do wykonania podmiotom zdecentralizowanym i co za tym idzie wyposażenie ich w środki potrzebne do realizacji powierzonych im zadań. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, które wprost wynikają z zapisów właściwych ustaw oraz zadania zlecone z zakresu administracji państwowej, których obowiązek realizacji także nakładają stosowne ustawy. We wszystkich analizowanych państwach jako jedną z zasad ustrojowych przyjęto zasadę pomocniczości i na jej podstawie dokonuje się podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Zgodnie z tą zasadą wyższe jednostki samorządowe powinny wykonywać zadania publiczne o charakterze ponadgminnym czy uzupełniającym w stosunku do gminy. W obszarze kompetencji szczebla gminnego mieszczą się zadania, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez dostarczanie usług ze sfery użyteczności publicznej w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej (wodociągi, energia, odprowadzanie ścieków, unieszkodliwianie odpadów, oświetlenia ulic), wychowania przedszkolnego, szkolnictwa podstawowego, podstawowej opieki zdrowotnej i socjalnej, upowszechniania kultury oraz zapewnienia porządku publicznego. Wyższe jednostki samorządu terytorialnego realizują z kolei zadania, wykraczające poza możliwości jednostek szczebla podstawowego, które dotyczą m.in. prowadzenia szkół średnich, zapewnienia specjalistycznych usług medycznych, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska. By jednostki samorządu terytorialnego były w stanie podołać swoim obowiązkom i wypełniać powierzone im zadania, muszą posiadać odpowiednie ku temu środki finansowe. Otrzymały one prawo uchwalania własnych budżetów jako planów finansowych, określających źródła ich dochodów i planowane wydatki. Do dochodów własnych jednostek samorządowych w krajach wyszehradzkich zalicza się: podatki i opłaty lokalne, wpływy

z majątku, zaś wśród dochodów zewnętrznych największe znaczenie mają subsydia z budżetu państwa oraz dotacje celowe. Nakładanie podatków i opłat lokalnych stanowi jednak tylko przywilej samorządu gminnego, który w granicach prawa może regulować ich wysokość. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego posiadają także prawo udziału w podatkach państwowych, a udział ten jest różny w zależności od kraju. Analizując zagadnienia finansów lokalnych w krajach wyszehradzkich obserwuje się dość niski udział procentowy dochodów własnych w całości dochodów tych jednostek. Oznacza to, że proces decentralizacji w sferze finansów lokalnych wymaga udoskonalania i dalszych zmian, by jednostki samorządu terytorialnego nie były tak bardzo uzależnione od budżetu centralnego i można było mówić o faktycznej ich samodzielności finansowej. Obecnie dużą szansą na rozwój samorządów jest pomoc finansowa płynąca w ramach funduszy strukturalnych z budżetu Unii Europejskiej.

W zakresie organizacji wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich istnieją zasadnicze podobieństwa i różnice. Jedną z prawidłowości struktury wewnętrznej w omawianych krajach polega na istnieniu dwóch organów władzy na każdym szczeblu samorządu terytorialnego: uchwałodawczego czy stanowiącego oraz wykonawczego. Obecnie we wszystkich krajach wyszehradzkich członkowie organów stanowiących wszystkich jednostek samorządowych pochodzą z wyborów bezpośrednich i powszechnych, a ich kadencja wynosi cztery lata. Organy wykonawcze w gminie oraz wyższych jednostkach samorządu terytorialnego są natomiast dwojakiego typu- jednoosobowe lub kolegialne, wybierane w wyborach bezpośrednich lub w sposób pośredni przez organ przedstawicielski. W krajach wyszehradzkich można było zaobserwować tendencję do wprowadzania bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w gminie. Bezpośrednie wybory burmistrza w gminie wprowadzono na początku lat 90. XX wieku na Słowacji, w 1994 roku ujednolicono system wyborczy w odniesieniu do burmistrza w gminie węgierskiej, a w 2002 roku na taki sam krok zdecydowała się Polska. Jedynym krajem spośród „czwórki Wyszehradzkiej”, w którym organ wykonawczy pochodzi z wyborów pośrednich są Czechy, a ponadto ma on strukturę kolegialną, co także jest wyjątkiem wśród krajów wyszehradzkich (zarówno na Słowacji, jak i na Węgrzech, a także od 2002 roku w Polsce organ wykonawczy w gminie pełni funkcję jednoosobowo). W odniesieniu do organów wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego sposób wyboru oraz kształt tych organów jest także zróżnicowany. Słowacja jest jedynym krajem spośród omawianej grupy państw, gdzie wprowadzeniu drugiego szczebla samorządu terytorialnego towarzyszyło ustanowienie bezpośrednich wyborów przewodniczącego samorządowego kraju jako

organu wykonawczego. Wybory pośrednie organu wykonawczego obowiązują natomiast na szczeblu powiatu i województwa w Polsce, na szczeblu województwa na Węgrzech oraz na szczeblu samorządowego kraju w Czechach. W Polsce (na szczeblu powiatu i województwa) oraz w Czechach organ wykonawczy wyższych jednostek samorządu terytorialnego ma strukturę kolegiąlną, zaś na Węgrzech i na Słowacji zadania organu wykonawczego wykonuje jednoosobowo przewodniczący samorządowego kraju na Słowacji oraz przewodniczący zgromadzenia ogólnego województwa na Węgrzech. Ponadto, co warto podkreślić organ wykonawczy w gminie oraz wyższej jednostce samorządowej jednoosobowo lub przewodniczący organu kolegiąlnego w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątek stanowi Polska, gdzie zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu oraz województwa obie te funkcje są rozdzielone, a sesjom organu stanowiącego danej jednostki samorządowej przewodniczy jeden z radnych wybrany na to stanowisko na pierwszej sesji po wyborach.

We wszystkich państwach, stanowiących przedmiot analizy, podjęte zostały reformy, których efektem stało się ustanowienie systemów samorządowych zbliżonych w wymiarze strukturalnym i formalnym do rozwiązań funkcjonujących w państwach o ugruntowanych demokracjach. Dziś, przywrócenie samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich jest oceniane pozytywnie głównie ze względu na następujące czynniki: wzrost demokracji, udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji w ważnych dla nich sprawach lokalnych, dostosowanie działań do potrzeb określonych wspólnot, odpowiedzialność za rozwój najbliższego otoczenia. Pomimo problemów natury organizacyjnej i funkcjonalnej (brak wystarczających środków finansowych na realizację zadań publicznych, nadmiernie rozbudowana administracja samorządowa) samorząd terytorialny jest postrzegany jako instytucja służąca obywatelowi i będąca partnerem dla administracji państwowej.

BIBLIOGRAFIA

1. Publikacje zwarte:

1. Ágh A., *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period*. Budapest, 2005.
2. Balazs I., *The Transformation of Hungarian Public Administration*, Budapest 1996.
3. Balík S., *Komunální volby v České republice v roce 2002*, Brno 2003.
4. M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
5. Bartkowski J., Frątczak- Rudnicka B., Kiliass J., Raciborski J., Wiatr J.J., *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003.
6. Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005.
7. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
8. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
9. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006.
10. Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.
11. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.
12. Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Kraków 2003.
13. Chruściak R., Mołdawa T., Wojtaszczyk K.A., Zieliński Z., *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
14. *Counties of Hungary 2004-2005*.
15. Denek E., *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001.
16. Deszczyński P., Szczepaniak M., *Grupa Wyszehradzka*, Toruń 1995.
17. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003.
18. Donath H., *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1996.
19. Donath H., *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 2002.
20. *Fundamental Acts on Local Self-Government In Hungary*, Ministry of the Interior, Budapest 1990.
21. Głajcar R., Okrzesik J., Wojtasik W., *Ustrój polityczny RP: wprowadzenie*, Bielsko-Biała 2006.

22. Gorzelak G., Jałowiecki B., Stec M., *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001.
23. *Governance and Public Administration in Hungary*, Ministry of the Interior, Budapest 2000.
24. Góralczyk B., *Węgierski pakiet*, Warszawa 2000.
25. Góralczyk B., *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990-2003*, Warszawa 2003.
26. Góralczyk B., *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 1999.
27. Horváth T., *Decentralization: experiments and reforms*, Budapest 2000.
28. Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
29. Illner M., *Decentralization reforms In Three East Central European candidate countries: the Czech Republic, Hungary, Poland 1990-2001*, Prague 2001.
30. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna-zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
31. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
32. Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
33. Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
34. Keating M., Hughes J., *The Regional Challenge In Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, Bruxelles 2003.
35. Kruk M., *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 2000.
36. Leoński Z., *Problematyka lokalnego zarządu w Czechosłowacji*, Warszawa 1983.
37. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
38. Leoński Z., Ochendowski E., *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1973.
39. Mesežnikov G., Nižňanský V., *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002*, Bratislava 2002.
40. Nižňanský V., *Decentralization in Slovakia*, Budapest 2005.
41. Nowak J.F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Poznań 2006.
42. *Obce 2006-2007*.
43. Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2005.
44. *Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra v roce 2006*, Praha 2006.
45. Olszewski P., *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Toruń 2007.

46. Ostrowska A., *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Białystok 2006.
47. Otok S., *Geografia polityczna*, Warszawa 2006.
48. Piekara A., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
49. *Public Administration in Slovakia*, Ministry of Interior of the Slovak Republic, Bratislava 2004.
50. *Public Administration in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2004.
51. *Public Administration Reform in the Czech Republic*, Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague 2002.
52. *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007.
53. Regulski J., *Local government reform in Poland: an insider's story*, Budapest 2003.
54. Regulski J., *Samorząd III RP. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
55. Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
56. Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007.
57. *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2001.
58. Sarnecki P., *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
59. Skotnicki K., *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 1993.
60. Skotnicki K., *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003.
61. *Structure and operation of local and regional democracy*, Czech Republic, Strasbourg, 2004.
62. *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2002.
63. *Structure and operation of local and regional democracy*, Hungary, Strasbourg 2004.
64. *Structure and operation of local and regional democracy*, Poland, Strasbourg 1999.
65. *Structure and operation of local and regional democracy*, Slovak Republic, Strasbourg, 1998.
66. Swianiewicz P., *Public Perception of Local Governments*, Budapest 2001.
67. Szymczak T., *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
68. Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988.

69. *Territorial Self-government in Poland- basic solutions- directions of changes*, Ministry of Internal Affairs and Administration, Warsaw 2004.
70. *The Hungarian public administration in the system of state organs*, Budapest 2005.
71. *The Hungarian system of local governments*, Ministry of the Interior, Budapest 2004.
72. *The Municipality of Budapest*, The Mayor's Office, Budapest 2005.
73. Wiatr J.J., *Europa pokomunistyczna, przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006.
74. Wiatr J.J., *Władza lokalna w warunkach demokracji. Raport z badań*, Warszawa 1998.
75. Wojnicki J., *Droga Europy Środkowej do Unii Europejskiej (Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry)*, Warszawa 2007.
76. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.
77. Wolff- Powęska A., *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań 1998.
78. Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.
79. Valeš L., *Politologické aspekty veřejné spravy*, Plzeň 2006.
80. Zawadzka B., *System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1985.
81. Zawadzka B., *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989-1991*, Warszawa 1992.
82. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
83. Zieliński E., *Samorząd w Polsce*, Warszawa 2004.

2. Artykuły:

1. Ágh A., Rózsás Á., *Multilevel Governance. The Dynamics of EU Cohesion Policy. Regional Policy in Hungary. Institutional Preparations for EU Accession*, OEUE PHASE II, Occasional Paper 5.4- 09.04.
2. Antoszewski A., *Proces i zmiana polityczna*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1999.
3. Babčák V., *Władza i finanse lokalne w Republice Słowackiej* [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007.

4. Bailey D., De Propriis L., *EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement*, conference paper presented at the international conference 'Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges' Aix-en Provence 31st May and 1st June 2002.
5. Baldersheim H., Blaas G., Horváth T., Illner M., Swianiewicz P., *New Institutions of Local Government: A Comparison*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz, *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Colorado, Oxford 1996.
6. Baldersheim H., Illner M., *Local Democracy: The Challenges of Institution-Building*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz, *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Colorado, Oxford 1996.
7. Barański M., *Samorząd terytorialny i władze lokalne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w świetle standardów zachodnioeuropejskich*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia wobec współczesnych wyzwań integracyjnych*, pod red. A. Stępień-Kuczyńskiej, Łódź 2003.
8. Barański M., *Samorząd terytorialny w lokalnym systemie władzy publicznej w Słowacji*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 1998.
9. Barański M., *Samorząd terytorialny w systemie w systemie władzy lokalnej w Polsce*, [w:] *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 1998.
10. Barański M., *Słowacja*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 2004.
11. Barański M., Czyż A., *Słowacja*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 2005.
12. Barański M., Czyż A., *Słowacja*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007.
13. Bradova E., Migalski M., Rącz A., Saradin P., *EU and Visegrad: The Foreign Policy Consequences of the Elections*, [w:] E. Bradova, P. Saradin, *Visegrad Votes*, Olomouc 2007.
14. Buczkowski P., *Samorząd terytorialny u progu drugiej kadencji* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
15. Buček J., *The Role of Local Government In Local Economic Development*, [w:] S. Čapková, *Local Government and Economic Development*, Budapest 2005.

16. Chapman J., Malíková L., *The recruitment of local political elites*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech experiences*, Bratislava 1995.
17. Cichosz M., *Transformacja demokratyczna- przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006.
18. Cogan R., *Volba zastupitelstva kraje*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007.
19. Czyż A., *Administracja publiczna w Republice Węgierskiej*, [w:] *Systemy polityczne państw Grupy Wyszehradzkiej*, pod red. M. Barańskiego, A. Stępień-Kuczyńskiej i M. Wilka, Katowice-Łódź-Moskwa 2006.
20. Czyż A., *Local government in Poland*, "Politické vedy" 4/2006.
21. Czyż A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny 2007, nr 1-2.
22. Czyż A., Glajcar R., Krysieniel K., *Węgry*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007.
23. Derejaník P., *Komunálne referendum ako forma účasti obyvateľ'ov na správe vecí verejných v podmiankach Slovenskej republiky*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007.
24. Dobek-Ostrowska B., *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej- przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1997.
25. Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech- po reformie*, "Samorząd Terytorialny" 2001.
26. Dolnicki B., Ruśkowski E., *Władza i finanse lokalne w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007.
27. Dziemidok- Olszewska B., *System polityczny Węgier*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
28. Ekiert G., *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, [w:] *Demokracja w Europie Środkowej, 1989-99. Studia historyczne i porównawcze*, pod red. J. Miklaszewskiej, Kraków 2001.
29. Fekete E.G., Lados M., Pfeil E., Szoboszlai Z., *Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in*

- Hungary, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, Budapest 2002.
30. Ferens A., Zgud- Pawelec E., *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty zmian systemowych i ich skutki*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, pod red. A. Ferensa, I. Macek, Wrocław 2002.
31. Ferens A., *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, pod red. R. Wiszniowskiego, Wrocław 2005.
32. Ferens A., *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1998.
33. Fowler B., 'Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe'', Working paper 21/2001. Birmingham 2001.
34. Fricz T., *Demokratyzacja, system partyjny i wyborczy na Węgrzech*, [w:] *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990-1998*, pod red. M. Schmidt'a, L. Gy. Tóth'a, Warszawa 2001.
35. Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
36. Gdulewicz E., *Republika Czeska*, [w:] E. Gdulewicz, *Ustroje państw współczesnych*, t.2, Lublin 2002.
37. Gebethner E., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała, *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.
38. Grajewski A., *Grupa Wyszehradzka- narodziny i zmierzch*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 32.
39. Herbut R., *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wrocław 2002.
40. Illner M., Wollmann H., *Decentralization: Lessons for Reformers*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003.
41. Illner M., *Devolution of Government In the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy In Post-Communist Europe*, Opladen 2003.

42. Illner M., *The Czech Republic 1990-2001. Successful reform at the municipal level and a difficult birth of the intermediary government*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, 2003.
43. Illner M., *Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie*, „Sociologické studie” 2/2006.
44. Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
45. Jesenko M., *Aktuálne problémy normotvorby obcí v Slovenskej republike*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007.
46. Kling J., Nižňanský V., Pilát J., *Separate Existences Above All Else- Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, Budapest 2002.
47. Kornaś J., *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
48. Kowalczyk A., *Local government in Poland*, [w:] T. M. Horváth, *Decentralization: experiments and reforms*, Budapest 2000.
49. Kukliš P., *Niektóre problemy medziobecnej spolupráce v Slovenskej republike*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň 2006.
50. Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 9.
51. Kupich A., Morawiec R., *Udział Polski we współpracy regionalnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1993/1994.
52. Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977.
53. Leoński Z., *Podział terytorialny europejskich państw socjalistycznych*, [w:] B. Zawadzka, *System terenowych organów władzy i administracji państwowej państw socjalistycznych*, Wrocław 1985.
54. Leoński Z., *Problemy podziału terytorialnego*, [w:] J. Starościak, *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973.
55. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2.
56. Majcherkiewicz T., *Lokalna scena samorządowa: odzwierciedlenie polityki szczebla centralnego czy też niezależny wymiar polityki? (Estonia, Polska, Słowacja i Węgry)*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2006.

57. Malíková L., *Political reflections on the transformation of Power In local government*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech Experiences*, Bratislava 1995.
58. Mates P., *Místní referendum*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007.
59. Mates P., *Reforma územní veřejné správy po roce 1989*, „Právněhistorické studie” č. 39.
60. Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
61. Mesíková E., *Zmeny usporiadania štátnej správy v zmysle zákona č. 515/2003 Z.z. (Changes of Public Administration Organization according to the law No. 515/2003 Code of Law)*, „Politické vedy” 1/2004.
62. Mołdawa T., *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa, *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.
63. Mrkývka P., *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] B. Dolnicki, E. Ruśkowski, *Władza i finanse lokalne w Polasce i krajach ościennych*. Bydgoszcz- Białystok- Katowice 2007.
64. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
65. Olbrycht J., *Przygotowanie polskiej administracji samorządowej do funkcjonowania w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, pod red. T. Mołdawy, K.A. Wojtaszczyka, M. Małeckiego, Warszawa 2003.
66. Olejniczak-Szałowska E., *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.
67. Pálné Kovács I., *Regional Development and Governance in Hungary*, ‘Discussion Papers’ 2001, No. 35 Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences.
68. Pálné Kovács I., *The Basic Political and Structural Problems in the Workings of Local Governments in Hungary*, ‘Discussion papers’ 1992, No. 14, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences.
69. Peková J., *Finanční aspekty reformy územní samosprávy v ČR*, [w:] *Reforma veřejné správy*, Sborník příspěvků, Praha 2007.
70. Postránecký J., *Aktuální vývoj veřejné správy v ČR*, [w:] *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*, Brno 2007.

71. Průcha P., *K souvislostem poslání územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje*, [w:] J. Grospič, T. Louda, L. Vostrá, *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň 2007.
72. Pudło K.M., *Polska i jej sąsiedzi w procesach historycznych przemian przełomu XX i XXI wieku*, [w:] B.J. Albin, J.M. Kupczak, *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej na drodze przemian*, Wrocław 2004.
73. Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
74. Rduch- Michalik T., *Czechy*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007.
75. Rduch- Michalik T., *Władza lokalna w Czechach*, [w:] *Władza lokalna w Europie Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 1998.
76. Regulska J., Regulski J., *Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej- sukcesy i porażki*, [w:] J.A. Rybczyńska, *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Lublin 2000.
77. Regulski J., *Samorząd w budowie* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
78. Schelle K., *K formování moderního správního systému*, „Právněhistorické studie” č. 39.
79. Skotnicki K., *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała, *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.
80. Skrzypiński D., *Ogólna charakterystyka państw regionu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: perspektywa porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006.
81. Sokół W., *System polityczny Czech*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
82. Sokół W., *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej- próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
83. Soós G., Kálmán J., *Report on the State of Local Democracy in Hungary*, [w:] G. Soós, G. Tóka, G. Wright, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2002.

84. Sopóci J., *Local self-government in Slovakia: the first years*, [w:] *Localities and politics in the transformation process. The Slovak and Czech experiences*, Bratislava 1995.
85. Sopóci J., Hrabovská A., Bunčák J., *The State of Local Democracy in Slovakia*, [w:] G. Soós, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest 2006.
86. Stadtmüller E., *Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1998.
87. Stępień J., *Problem decentralizacji* [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
88. Supernat J., *W Anglii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999.
89. Surażska W., Buček J., Malíková L., Danek P., *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1997.
90. Swianiewicz P., *Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned*, [w:] P. Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, Budapest 2002.
91. Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej- próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” Nr 4(10)/2002.
92. Swianiewicz P., Mielczarek A., *Parties and Political Culture In Central and Eastern European Local Governments*, [w:] G. Soós, V. Zentai, *Faces of Local Democracy*, Budapest 2005.
93. Swianiewicz P., *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/2004.
94. Szalai Á., Zay F., Hôgye M., Barati I., Berczik Á., *Local Government Budgeting: Hungary*, [w:] M. Hôgye, *Local Government Budgeting*, Budapest 2002.
95. Temesi I., *Transfer of Municipal Property in Hungary*, [w:] G. Péteri, *From usage to ownership. Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*, Budapest 2003.
96. Ukielski P., *Współpraca regionalna w Europie Środkowej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2000.
97. Vajdová Z., Čermák D., *Spolupráce obcí- anketa ve svazcích*, Sociologické studie 2/2006.

98. Wojnicki J., *Zróżnicowanie przeobrażeń ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Chałubiński, *Transformacja systemowa w Polsce i krajach postkomunistycznych. Studia i rozprawy*, Pułtusk 2006.
99. Wojtaszczyk K.A., *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej- próba bilansu*, [w:] T. Godlewski, A. Kosecki, K.A. Wojtaszczyk, *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989-2002. Wybrane problemy*, Bydgoszcz- Pułtusk 2003.
100. Wojtaszczyk K.A., *Transformacja ustrojowa w krajach Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej*, [w:] *Transformacja ustrojowa państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1996.
101. Wollman H., Lankina T., *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen 2003.
102. Zieliński E., *Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych*, [w:] E. Zieliński, *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1993.

3. Akty prawne:

Polska

1. Konstytucja marcowa uchwalona 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267).
2. Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).
3. Konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).
4. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).
5. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).
6. Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312).
7. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94).
8. Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91).
9. Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku- Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855).

10. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).
11. Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
12. Ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 96).
13. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
14. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
15. Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123).
16. Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593).
17. Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).
18. Ustawa z 18 maja 1990 roku o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200).
19. Rozporządzenie Ministra- Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania Urzędów Rejonowych (Dz. U. Nr 54, poz. 316).
20. Ustawa z 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania (Dz. U. Nr 89, poz. 518).
21. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844).
22. Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577).
23. Ustawa uchwalona 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 129, poz. 600).
24. Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.).
25. Dz. U. z 25 listopada 1994 r. Nr 124, poz. 607 (ratyfikowana Europejska Karta Samorządu Terytorialnego).
26. Ustawa z 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224).
27. Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199).
28. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584).

29. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437).
30. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
31. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
32. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872).
33. Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547).
34. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652).
37. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).
38. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).
39. Ustawa z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).
40. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).
41. Ustawa z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009).
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631).
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 sierpnia 2001 roku w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 943 z późn. zm.).

44. Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198).
45. Ustawa z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361).
46. Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
47. Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz. U. Nr 93, poz. 821).
48. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 21 sierpnia 2002 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2002 r. Nr 134, poz. 1125).
49. Ustawa z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806).
50. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).
51. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy-Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055).
52. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457).
53. Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NTS), Dz. U. Nr 98, poz. 998.
54. Ustawa z 27 stycznia 2006 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy- ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 128).
55. Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 listopada 2007 roku w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. Nr 214, poz. 1573.

Węgry

1. The Third Council Act of 1971.
2. Magyar Közlöny 1949. évi XX. Törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA, the Hungarian Constitution.

3. Magyar Közlöny 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról, Act II of 1989 on the Freedom of Association.
4. Magyar Közlöny 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (kivonatos közlés), Act XXXIII of 1989 on the Operation and Financial Functioning of Political Parties.
5. Magyar Közlöny 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról, Act No. LXV of 1990 on Local Governments.
6. Magyar Közlöny 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról), Act LXIV of 1990 on the Election of the Members and Mayors of Local Governments.
7. Annex 4 to Act LXIV of 1990 on the Election of the members and Mayors of Local Governments.
8. Act No. C of 1990 on Local Taxes.
9. Act XXIII of 1992 on the Legal Status of Civil Servants.
10. Act No. XXXVIII of 1992 on Public Finance.
11. Magyar Közlöny 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (kivonatos közlés), Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities.
12. Magyar Közlöny 1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, Act LXIV of 1994 on Specific Issues of Fulfilling the Mayor's Office and the Financial Reward of Municipality Representatives.
13. Act XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning.
14. Magyar Közlöny 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (kivonatos közlés), Act C of 1997 on Electoral Procedure.
15. Act No. CXXXV of 1997 on the Associations and Cooperation of Local Authorities.
16. Magyar Közlöny 2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről (kivonatos közlés), Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments.
17. Government Decree No. 148/2002 (VII.1.).
18. Act CVII of 2004 on the multipurpose district associations of local self-governments (multi-functional association of settlements).
19. Act 57/2006 on the central state administration organs and status of the members of the government and state secretaries.
20. Government decree 130/2006.

Czechy

1. Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.
2. Ústavní zákon č. 12 i 13/1954 Sb. o národních výborech.
3. Zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech.
4. Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

5. Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968. o československé federaci.
6. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Act No. 2/1969 Coll., on Establishment of Ministries and Other Central Authorities of the State Administration of the Czech Republic (the so-called Competency Law).
7. Zákon č. 294/1990 ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.
8. Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb. ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení).
9. Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, Act No. 425/1990 Coll., on District Offices, on Arrangement of Their Competencies and on Some Other Related Measures.
10. Zákon č. 565/1990 Sb. České národní rady ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích, Act No. 565/1990 Coll. on local fees.
11. Zákon č. 298/1992 České národní rady ze dne 15. dubna 1992 o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.
12. Zákon č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitosti, Act No. 338/1992 Coll., on property tax.
- 13.
14. Zákon č. 152/1994 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů- Act No. 152/1994 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Changes and Amendments to Some Acts.
15. Act No. 89/1995 Sb., on the State Statistical Service.
16. Zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, Constitutional Act No. 347/1997 Coll., on the Establishment of Territorial Self-Governing Units (Regions) and on Amendment of the Constitutional Act of the Czech National Council No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic.
17. Rules of Procedure of the Government approved under Government Resolution No 610 of 16 September 1998.
18. Resolution of the Czech Republic's Government No. 707/1998 Sb.
19. Zákon č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

20. Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), Zákon č. 2/2003 Sb. úplné znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Act No. 128/2000 Coll., on municipalities.
21. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení)- Act No. 129/2000 Coll., on Regions.
22. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, Act No. 130/2000 Coll., on the Elections to Regional Councils and on Amendments to Some Acts.
23. Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Sbirka zákonů, Act of 13 April 2000 No. 131/2000 Coll., on the capital city of Prague.
24. Zákon č. 132/2000 Sb. Zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, Act No. 132/2000 Coll., on Amendments to Laws Connected with the Act on Regions, the Act on Municipalities, the Act on District Offices and the Act on the City Capital of Prague.
25. Zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), Act No. 243/2000 on the Budgetary Allocation of Some Tax Incomes to the Territorial Self-governing Units and to Some State Funds (on Budgetary Allocation of Taxes).
26. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Act No. 248/2000 Coll., on Support of the Regional Development.
27. Zákon č. 250/2000 Sb. ze dne 7. července 2000. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Act No. 250/2000 Coll. On the Budgetary Rules of Territorial Budgets.
28. Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), Act No. 320/2001 Coll., on Financial Control in Public Administration.
29. Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů- Act. No. 491/2001 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Amendments to Some Other Acts.
30. Zákon č. 312/2002 Sb. ze dne 13. června 2002 o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, Act No. 312/2002 Coll., on Official of Territorial Self-Governing Units and on Amendments to Some Other Acts.
31. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností , Act No. 314/2002 Coll., on Establishment of Municipalities with Authorised Municipal Office and on Establishment of Municipalities with Extended Powers.
32. Zákon č. 320/2002 Sb. ze dne 13. června 2002. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti

okresních úřadů, Act No. 320/2002 Coll., on Changes and Abolition of Some Laws in Connection with Termination of Activity of the District Offices.

33. Zákon č. 388/2002 Sb. Vyhláška Ministerstva vnitra o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, Decree No. 388/2002 Coll., of the Ministry of the Interior, on the establishment of administrative district of the municipalities with an authorized municipal office and administrative district of municipalities with extended powers.
34. Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.
35. Zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů, Act No. 22/2004 Coll., on local referendum.
36. Zákon č. 387/2004 Sb. ze dne 10. června 2004 o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, Act No. 387/2004 Coll., on Changes in the Borders of Regions by administrative transfers of certain municipalities among themselves.
37. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
38. Zákon č. 234/2006 Sb. ze dne 25. dubna 2006, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Slowacja

1. Zákon Slovenské národní rady č. 72/1969 Zb. o některých opatřeních v organizaci a působnosti národních výborů v Slovenské socialistické republice.
2. Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Z.z. z 28 augusta 1990 o voľbách do orgánov samosprávy obcí, Úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí- č. 302/1998 Z.z., Act No. 346/1990 Coll. on elections to bodies of self-governing municipalities, as amended.
3. Zákon Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Z.z. z 28 augusta 1990 o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, Act No. 347/1990 Coll. on the organization of ministries and other central authorities of the state administration in the Slovak Republic.
4. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z.z. zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, Úplné

- znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení- č. 612/2002, Act 369/1990 Coll. from 6 September 1990 on Municipalities, as amended.
5. Zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Z.z. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave.
 6. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Z.z. o meste Košice v znení neskorších predpisov 222/2006 Z.z.
 7. Zákon Slovenskej národnej rady č. 472/1990 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy, Act of the Slovak National Council No. 472/1990 Col. on the organization of local state administration.
 8. Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Z.z. z 20 marca 1991 o majetku obcí, Act No. 138/1991 on the Property of Municipalities.
 9. Zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Z.z. z 3. decembra 1991. o obecnej polícii, Act No. 564/1991 on municipal police.
 10. Zákon Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Z.z. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe.
 11. Zákon č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, Act No. 221/1996 Coll. On Territorial and Administrative System of the Slovak Republic.
 12. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov Act No. 222/1996 Coll. On organization of local state administration.
 13. Zákon č. 332/1998 Z.z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994.
 14. Ústavný zákon č. 90/2001 z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov (Constitutional Act of 23 February 2001 Amending the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. in wording of later regulations).
 15. Európska charta miestnej samosprávy (uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 336/2000, čiastka 138 z 19. októbra 2000).
 16. Zákon č.153/2001 Z.z. z 28. marca 2001. o prokuratúre, Act No. 153/2001 Coll., on public prosecutors.
 17. Zákon č. 302/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych. krajoch).
 18. Zákon č. 303/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o voľbách do orgánov samosprávnych. krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku, Act No. 303/2001 on Elections to the Bodies of Self-government Regions and on Amendment to the Code of Civil Procedure.

19. Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
20. Zákon č. 416/2001 Z.z. z 20 septembra o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, Act. No. 416/2001 Coll. On the transfer of certain powers from state administration bodies to communities and higher territorial units.
21. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony 453/2001 Z.z.
22. Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajov č. 302/2001.
23. Rozhodnutie č. 499/2001 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení druhého kola volieb predsedov samosprávnych krajom.
24. Zákon č. 575/2001 Z.z. z 12 decembra 2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, Act No. 575/2001 Coll., on organization of the activities of the Government and organisation of the central public administration.
25. Rozhodnutie č. 63/2002 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.
26. Rozhodnutie č. 508/2002 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.
27. Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 371/2003 zo 14. mája 2003 k návrhu koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy.
28. Zákon č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 453/2003 Coll. On state administration bodies in social affairs, family and employment services and on modifications and amendments to certain laws.
29. Zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
30. Zákon č. 518/2003 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov, Act. No. 518/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 330/1991 Coll. On land modifications, organization of land property, land offices, land fund and on land corporations, as amended and on modifications to certain laws.
31. Zákon č. 519/2003 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene

- a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
a o zmene niektorých zákonov, Act No. 519/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 100/1977 Coll. On forest management and state administration of forest management, as amended and on modifying the Act No. 222/1996 Coll. The organization of the local state administration and on modifications and amendments to certain laws, as amended and on modifying certain laws.
32. Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 525/2003 Coll. On state administration of environmental care and on modifications and amendments to certain laws.
33. Zákon č. 534/2003 Z.z. o organizácii štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 534/2003 Coll. On state administration organization in road transport and land communications and on modifications and amendments to certain laws.
34. Zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme, zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
35. Zákon č. 578/2003 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Act. No. 578/2003 Coll. Amending and modifying the Act No. 272/1994 Coll. On protection of people's health, as amended and on modifications and amendments to certain laws.
36. Zákon č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 596/2003 Coll. o state administration in school system and state administration and on modifications and amendments to certain laws.
37. Zákon č. 608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, Act No. 608/2003 Coll. on state administration for regional planning, building code, as amended.
38. Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových. pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.
39. Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 564/2004 Coll. Related to budget earmarking of revenue from tax on local self-government incomes and on amendment to certain laws.
40. Zákon č.582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Act. No. 582/2004 Coll related to local taxes and local fees for municipal wastes and light construction wastes.

41. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Act No. 583/2004 Coll. of laws related to budgetary rules for self-governing territorial units and amendments to certain laws.
42. Nariadenie vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu z príjmov územnej samosprávy.
43. Rozhodnutie č. 526/2005 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení druhého kola volieb predsedov samosprávnych krajom.
44. Rozhodnutie č. 235/2005 predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajom.

4. Strony internetowe:

1. <http://www.msz.gov.pl/Grupa,Wyszehradzka,1728.html>
2. www.visegradgroup.eu
3. www.cefta.org
4. www.visegradfund.org
5. www.euroregion-nysa.pl, www.euroregion-nisa.cz,
www.euroregion-neisse.de
6. www.karpacki.pl
7. www.euroregio-tatry.pl, www.euroregion-tatry.sk
8. www.euroregion-glacensis.ng.pl, www.euro-glacensis.cz
9. www.euopradziad.pl
10. www.euroregion.olza.pl
11. www.euroregion-silesia.pl, www.euroregion-silesia.cz
12. www.euroregion-beskidy.pl, www.euroregion-beskydy.cz,
www.beskydy.sk
13. www.euroregion-bile-karpaty.cz, www.erbbk.sk/
14. <http://www.istergranum.hu>
15. www.rzzahorie.sk
16. <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-06.shtm>
17. <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-07.shtm>
18. <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-05-08.shtm>
19. www.euroregion-neogradiensis.sk
20. www.euroregion-slana-rimava.sk
21. www.eurokras.sk
22. M. Illner, *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989*, EUI Working Papers RSC No. 2002/07, s. 9-10,
http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/1765/1/02_07.pdf
23. M. Brusis, *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: comparing the influence of the European Union*,
http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_brusis_HughesKeating.pdf

24. www.mswia.gov.pl
25. www.stat.gov.pl
26. www.finn.pl/jsp/bip/gminy/gus/gus_fr.jsp
27. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_powierzchnia_ludnosc_teryt_2006.pdf
28. www.mjvsz.hu/portal/index.aspx?lap=45
29. [http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/\\$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement)
30. <http://www.kraj-jihocesky.cz/>
31. <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx>
32. http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz
33. <http://www.kr-kralovehradecky.cz/>
34. <http://www.kraj-lbc.cz/>
35. <http://www.kr-moravskoslezsky.cz/>
36. http://www.kr-olomoucky.cz/OlomouckyKraj/Aktuality_CZ.htm?dontSwitchPosting=1&lang=CZ
37. <http://www.pardubickykraj.cz/>
38. <http://www.kr-plzensky.cz/>
39. <http://www.kr-stredocesky.cz/>
40. <http://www.kr-ustecky.cz/>
41. <http://www.kr-vysocina.cz/>
42. <http://www.kr-zlinsky.cz/>
43. www.statnisprava.cz, <http://www.epusa.cz/>
44. www.czso.cz
45. http://www2.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/o/1001-05-2005-elections_methodology
46. <http://www.mvcr.cz/sprava/index.html>
47. <http://www.epusa.cz/>
48. <http://www.statistics.sk/mosmis/eng/run.html>
49. http://www.government.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf
50. www.kosice.sk
51. www.budapest.hu
52. www.praha.eu
53. www.praha-mesto.cz
54. http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/KI_Slovensko_krajina_poslancov.pdf
55. www.bratislava.sk
56. [http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/t/910023B696/\\$File/000106a27.pdf](http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/t/910023B696/$File/000106a27.pdf)
57. T. Kostelecký , *Public Administration, Regional Policy and the Committee of the Regions-Interaction of Regional, National and European Influences in the Pre-accession Czech Republic*,

- “NISPAcee Occasional Papers in Public Administration and Public Policy” Winter 2005, Nr 1, s. 14-34,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN019596.pdf>
58. European Charter of Local Self-Government (ETS-
„European Treaty Series” No. 122),
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=7&CM=7&CL=ENG>
59. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=HUN&MA=7&SI=2&DF=&CM=3&CL=ENG>
60. http://www.minv.sk/pk/2006/ARCHIV/KM-203/priloha_2.rtf
61. <http://www.civil.gov.sk/p03/p03-01-01.shtm>
62. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=CZE&MA=7&SI=2&DF=&CM=3&CL=ENG>
63. <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>
64. www.sbirka.cz
65. www.zbierka.sk
66. www.magyarokzlony.hu
67. <http://www.premier.gov.pl/16877.htm>
68. <http://www.premier.gov.pl/112.htm>
69. <http://misc.meh.hu/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf>
70. <http://www.meh.hu/kormanv>
71. www.meh.hu
72. <http://www.meh.hu/english/government/members>
73. <http://www.vlada.cz/en/cinnost/jednacirad/jednacirad.html>
74. <http://www.vlada.cz/en/vlada/clenove/members.htm>
75. O. Vidlakova, *The reform and modernization of central state administration in the Czech Republic*,
<http://www.nispa.sk/portal/files/conferences/2006/papers/200605241638410.VidlakovaNew.doc>
76. <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=916>
77. <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=1554>
78. <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=527>
79. http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/a_vsver.pdf
80. http://www.government.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf
81. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym-diagnoza i kierunki zmian*,
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf>
82. <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>
83. <http://www.smocr.cz/en/smo-cr/about-us/default.aspx>
84. <http://www.asociacekrajju.cz/>

85. [http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/\\$file/EUROREGI.PDF](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/$file/EUROREGI.PDF)
86. http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/sprawozdanie_2006.pdf
87. http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Hylova/FD/TheProcessOfFiscalDecentralization.rtf
88. http://www.mf.gov.pl/files/finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/sprawozdanie_2006.pdf
89. <http://wybory2002.pkw.gov.pl/wojt/t2/gw1/index.html>
90. www.pkw.gov.pl
91. http://www.valasztas.hu/en/15/15_0.html
92. <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>
93. www.valasztas.hu
94. <http://politikatudomany.bkae.hu/oktatok/torok/adatok/onkormanyzat.htm>
95. http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/hlasy_pro_vybrane_strany_v_p_of_kdu_csl_kscm_cssd_ods06
96. J. Čmejrek, *Občané v lokálním politickém procesu*, [w:] *Sborník, Kongres českých politologů 2006*,
<http://www.cspv.cz/dokumenty/kongres2006/HP%2028/Jaroslav%20Cmejrek.pdf>
97. <http://www.volby.cz/pls/kv1998-win/kv411111?xjazyk=CZ&xdz1=1&xdz2=5&xdz=1+-+5&xdzm=11&xnumnuts=0>
98. <http://www.volby.cz/pls/kv2002-win/kv131111110?xjazyk=EN&xId=1&xdz1=1&xdz2=5&xdz=1+-+5&xdzm=11&xnumnuts=0&xstrana=0>
99. <http://www.volby.cz/pls/kv2006/kv1211?xjazyk=EN&xid=1&xv=1&xdz=6&xnumnuts=0>
100. http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/KI_Slovensko_krajina_poslancov.pdf
101. <http://www.mesto.sk/presovsky/politika/?STRANA=137>
102. http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm
103. http://www.statistics.sk/oso_2006/angl/obvod/results/tab5.jsp
104. www.bip.krakow.pl
105. http://www.valasztas.hu/en/02/2_0.html
106. http://www.valasztas.hu/en/15/15_0.html
107. <http://www.t-rc.org/Publications/WorkingPapers/Bartfai.pdf>
108. http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/gminy/root_Olkusz/podmiotowe/Urzad/Wydzialy/
109. http://www.uipest.hu/hivatal_szervezeti_egysegek
110. <http://www.mmdecin.cz/magistrat/organizacni-struktura/organizacni-struktura.html>

111. http://www.dolnykubin.sk/sk/obcan/mestskey_urad/odbory_a_oddelenia_msu/
112. *The Slovak Republic*,
vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_en.rtf
113. <http://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/gw1/index.html>
114. http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=10.10.2007&O=6&lng=en
115. http://czso.cz/eng/ediciplan.nsf/o/1001-05-2005-elections_methodology
116. <http://www.volby.cz/pls/kz2000/kz4?xjazyk=EN&xdatum=20001112>
117. <http://www.volby.cz/pls/kz2004/kz4?xjazyk=EN&xdatum=20041105>
118. http://www.statistics.sk/webdata/english/index2_a.htm
119. <http://www.malopolskie.pl/UMDepartamenty/Departamenty/>
120. <http://www.jnszm.hu/site/?lang=1&f=15&p=73>
121. <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=8862&TypeID=2>

5. Spis map

Mapa 1: Podział administracyjny Polski w latach 1975-1999.....	83
Mapa 2: Podział Polski na województwa (od 1 stycznia 1999 r.).....	86
Mapa 3: Podział terytorialny Węgier na województwa.....	94
Mapa 4: Podział terytorialny Republiki Czeskiej na 14 samorządowych krajów.....	100
Mapa 5: Podział terytorialny na kraje (od 1 stycznia 2002 r.).....	104
Mapa 6: 18 dzielnic Warszawy.....	115
Mapa 7: Dzielnice Budapesztu.....	116
Mapa 8: Podział Pragi na jednostki samorządowe: 57 dzielnic miast.....	118
Mapa 9: Dzielnice Bratysławy.....	119

6. Spis rysunków

Rysunek 1: Organizacja administracji publicznej w Polsce w latach 1990-1998.....	186
Rysunek 2: Organizacja administracji publicznej w Polsce od 1 stycznia 1999 r.....	187
Rysunek 3: Organizacja administracji publicznej na Węgrzech.....	190
Rysunek 4: Organizacja administracji publicznej w Czechach w latach 1990-2000.....	193
Rysunek 5: Organizacja administracji publicznej w Czechach	

w latach 2000-2003.....	194
Rysunek 6: Organizacja administracji publicznej w Czechach od 1 stycznia 2003 r.....	195
Rysunek 7: Organizacja administracji publicznej w latach 1990 – 1996.....	198
Rysunek 8: Organizacja administracji publicznej w latach 1996 – 2003.....	199
Rysunek 9: Organizacja administracji publicznej od 1 stycznia 2004 r.....	200
Rysunek 10: Struktura wewnętrzna gminy w Polsce.....	274
Rysunek 11: Struktura wewnętrzna gminy na Węgrzech.....	279
Rysunek 12: Struktura wewnętrzna gminy w Czechach.....	285
Rysunek 13: Struktura wewnętrzna gminy na Słowacji.....	290
Rysunek 14: Struktura wewnętrzna powiatu w Polsce.....	363
Rysunek 15: Struktura wewnętrzna województwa w Polsce.....	364
Rysunek 16: Struktura wewnętrzna województwa na Węgrzech.....	367
Rysunek 17: Struktura wewnętrzna samorządowego kraju w Czechach.....	371
Rysunek 18: Struktura wewnętrzna samorządowego kraju na Słowacji.....	374

7. Spis tabel

Tabela 1: Wskaźniki wielkości jednostek gminnych w państwach wyszehradzkich.....	79
Tabela 2: Charakterystyczne dane odnoszące się do terytoriów państw wyszehradzkich.....	80
Tabela 3: Powierzchnia i liczba ludności województw w Polsce.....	86
Tabela 4: Liczba powiatów i gmin w Polsce.....	87
Tabela 5: Powierzchnia jednostek samorządowych w Polsce.....	88
Tabela 6: Liczba mieszkańców w jednostkach samorządowych w Polsce.....	89
Tabela 7: Gminy w Polsce według liczby mieszkańców.....	89
Tabela 8: Liczba miast w Polsce.....	90
Tabela 9: Województwa na Węgrzech (liczba ludności i powierzchnia).....	91
Tabela 10: Powierzchnia i liczba ludności jednostek samorządu terytorialnego na Węgrzech.....	92
Tabela 11: Gminy na Węgrzech (według liczby ludności).....	93
Tabela 12: Gminy na Węgrzech.....	95
Tabela 13: Charakterystyka krajów według liczby ludności i powierzchni.....	98

Tabela 14: Gminy w Republice Czeskiej.....	102
Tabela 15: Powierzchnia i ludność krajów na Słowacji.....	105
Tabela 16: Liczba gmin na Słowacji oraz liczba ich mieszkańców w 2004 roku.....	105
Tabela 17: Rozwój gmin na Słowacji na przestrzeni lat pod względem liczby mieszkańców.....	106
Tabela 18: Liczba gmin w państwach wyszehradzkich na krótco przed reformą samorządową z 1990 roku oraz na krótco po zmianach.....	107
Tabela 19: Liczba jednostek samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich.....	108
Tabela 20: Wielkość gmin w państwach wyszehradzkich.....	108
Tabela 21: Wielkość wyższych jednostek samorządu terytorialnego.....	108
Tabela 22: Liczba radnych w gminach polskich.....	272
Tabela 23: Liczba radnych w gminach węgierskich.....	277
Tabela 24: Liczba radnych w gminach czeskich.....	281
Tabela 25: Liczba radnych w gminach słowackich.....	287
Tabela 26: Nazwy organów stanowiących w gminie w państwach wyszehradzkich.....	291
Tabela 27: System wyborczy w wyborach gminnych w krajach wyszehradzkich.....	291
Tabela 28: Frekwencja w wyborach gminnych.....	293
Tabela 29: Nazwy organów wykonawczych w gminie w państwach wyszehradzkich.....	322
Tabela 30: Sposób wyboru organu wykonawczego w gminie w państwach wyszehradzkich.....	322
Tabela 31: Liczba członków zgromadzeń Wojewódzkich na Węgrzech.....	366
Tabela 32: Liczba radnych samorządowego kraju w Czechach.....	369
Tabela 33: Liczba członków przedstawicielstwa samorządowego kraj na Słowacji.....	372
Tabela 34: Nazwy organów stanowiących wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.....	375
Tabela 35: System wyborczy w wyborach regionalnych w krajach wyszehradzkich.....	375
Tabela 36: Frekwencja w wyborach regionalnych.....	376
Tabela 37: Nazwy organów wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.....	402
Tabela 38: Sposób wyboru organu wykonawczego wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich.....	402